

# **El Perfil de las ONGs en Argentina**

---



# **El Perfil de las ONGs en Argentina**

---

DANIEL FILMUS (COORD)  
DANIEL ARROYO  
MARÍA ELINA ESTÉBANEZ



**BANCO MUNDIAL**



**FLACSO**

350  
F427 pc

1942  
1942  
1942

INSTITUTIONAL - 11/1/50

## CONTENIDOS

---

Presentación .....	9
Prólogo .....	11
Introducción .....	15
<b>CAPITULO I</b>	
Aspectos metodológicos y criterios de categorización .....	25
Algunas limitaciones de la información .....	27
Panorama general de las ONGs a partir de los datos del CENOC ....	28
Otras fuentes de información .....	33
Definición de la muestra .....	36
Criterios para la conformación de los grupos focales .....	38
Guía de pautas utilizada para la coordinación de los grupos focales .	39
Criterios de categorización .....	41

## CAPITULO II

Principales características de las ONGs participantes .....	49
ONGs participantes según el tipo de institución .....	50
ONGs participantes según el modo de intervención .....	51
ONGs participantes según el origen de sus ingresos .....	52
ONGs participantes según el área temática de trabajo .....	54
ONGs participantes según la población objetivo de sus acciones .....	55
ONGs participantes según las principales actividades realizadas .....	57
ONGs participantes según sus recursos humanos (voluntarios y rentados) .....	59
ONGs participantes según los recursos financieros obtenidos en 1995 .....	60

## CAPITULO III

Características específicas de las ONGs en cada distrito .....	61
Capital Federal .....	61
Conurbano Bonaerense .....	64
Municipio de Chacabuco .....	66
Rosario .....	68
Córdoba .....	71
Salta .....	73
Misiones .....	75

## CAPITULO IV

Algunas experiencias relevantes: organizaciones, alianzas y redes .....	77
Organizaciones de alcance nacional .....	77
Caritas Argentina .....	78
Fundación Emprender .....	80
Fundación Poder Ciudadano .....	82
Cruz Roja Argentina .....	83
Experiencias de Gestión Asociada .....	84
La mesa de concertación de Córdoba .....	84
La Municipalidad de Río Cuarto y las Asociaciones Vecinales .....	85
Los COC en Lomas de Zamora .....	87
La Gestión Municipal en Chacabuco .....	88
Las Organizaciones Madrinas y el Programa de Fortalecimiento de Desarrollo Juvenil .....	89

**CAPITULO V**

**Diez problemáticas para el desarrollo de las ONGs en Argentina ..... 93**

- La relación con el Estado ..... 94
- El acceso a las fuentes de información ..... 98
- Las tareas y los modos de “intermediación” ..... 99
- El acceso a las fuentes de financiamiento ..... 102
- Las demandas sobre los organismos de financiamiento internacional ..... 103
- Los criterios para la evaluación de la eficiencia de las organizaciones ..... 105
- La estabilidad de las organizaciones ..... 107
- El papel de la Investigación en el desarrollo de las ONGs ..... 108
- Las ONGs frente a la fragmentación social ..... 110
- La organización interna de las ONGs y su potencialidad como formadoras de la participación democrática integral ..... 111

**CAPITULO VI**

**A modo de recomendaciones ..... 113**

**Bibliografía ..... 119**

**ANEXO 1: Listado de ONGs participantes de los grupos focales ..... 122**

**ANEXO 2: Gráficos de ONGs del país según datos del CENOC ..... 129**



## PRESENTACIÓN

---

El objetivo fundamental del Banco Mundial es colaborar con los países miembros en la lucha contra la pobreza y contribuir a su desarrollo económico y social a largo plazo. El Banco reconoce la importante función que cumplen las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en estas tareas y desde hace algún tiempo ha buscado integrarlas a sus operaciones y actividades.

La participación de organizaciones no gubernamentales permite un mejor acceso a los grupos más pobres y de más alto riesgo de la población y da un mayor alcance y flexibilidad en los proyectos. Simultáneamente, ellas son una salvaguarda respecto a la transparencia de los recursos invertidos, así como una garantía a la no discriminación. Estos aspectos son esenciales en el actual contexto social, en que no existen redes y canales de participación adecuados.

Para el éxito y la sustentabilidad del proceso de desarrollo es esencial la constitución de un ambiente que favorezca la participación. Las nuevas formas de representación que se han desarrollado en los últimos tiempos aún no han alcanzado niveles satisfactorios y formas de coordinación adecuadas con las instituciones vigentes. Esto ha llevado a menudo a la superposición de programas y/o a la competencia de distintas organizaciones por la atención de los destinatarios finales. Por otra parte, estos destinatarios tienen una visión confusa de las instituciones, a causa de la falta de articulación y del conflicto de intereses y sienten ser meramente un objeto y no un sujeto.

El Banco Mundial ha generado una serie de iniciativas destinadas a fortalecer sus lazos con la comunidad y con las entidades que la representan, a incrementar la participación social y a fortalecer los mecanismos de una democracia sustentable. En el mes de diciembre de 1995 la Misión Residente en Argentina inició la publicación de un Boletín Trimestral, que ha servido de eficiente canal de comunicación.

Además se han generado espacios de discusión entre el Gobierno, la Sociedad Civil y el Banco Mundial a través de seminarios abiertos realizados en Buenos Aires, Córdoba, Tucumán y Trelew, e innumerables reuniones explicativas con ONGs sobre los distintos programas financiados por el Banco Mundial. Hemos promovido el estudio y la discusión de Alianzas para la Reducción de la Pobreza y conseguido fondos para la capacitación de pueblos indígenas y para la educación por la democracia, además de abrir oportunidades de participación en diversos proyectos, como el de Salud y Nutrición Materno- Infantil (PROMIN), el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), el de Alivio a la Pobreza Rural y otros.

Por medio de un concurso competitivo entre varias universidades públicas y privadas, el Banco contrató a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) para hacer un estudio que permitiera definir el perfil actual de las ONGs y aportar elementos para un trabajo más estrecho con ellas. Este estudio fue sometido a una extensa discusión y análisis con organizaciones de base, organizaciones técnicas de asistencia y expertos en la temática de participación, en un Seminario efectuado el pasado mes de abril. La relatoría de este encuentro ha sido volcada al documento que ahora se presenta y ello permite cotejar los resultados del estudio inicial y las opiniones vertidas por los participantes en el seminario.

Esperamos que esta publicación sea un instrumento de trabajo no sólo para el Banco Mundial, sino para otras instituciones internacionales, diversos organismos de los gobiernos nacionales y provinciales, fundaciones privadas y las propias organizaciones de la sociedad civil. Agradecemos, a todos los que aportaron su tiempo y su experiencia a esta tarea, especialmente a FLACSO y su equipo de investigadores por un estudio de alta calidad que es pionero en América Latina. Nos sentimos orgullosos de haber trabajado con ellos.

Patricio Millán  
Representante Residente

Sandra Cesilini  
Especialista en Análisis Social y ONGs

## PRÓLOGO

---

El presente libro es el producto final del estudio sobre EL PERFIL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN ARGENTINA, realizado por el equipo de investigaciones de FLACSO a requerimiento del BANCO MUNDIAL según los términos de referencia expuestos en oportunidad del llamado a concurso para presentación de proyectos en junio del año 1996.

El objetivo principal de la investigación fue analizar el nuevo rol que desempeñan las ONGs a partir de las transformaciones que se han producido en la vinculación entre el Estado y sociedad civil en los últimos años. En este marco, se profundizó en el análisis de las principales problemáticas que obstaculizan el desarrollo de las ONGs, en particular las que se refieren a sus relaciones con el Estado, con los Organismos de Financiamiento Internacional y las propias vinculaciones que establecen los diferentes tipos de ONGs entre sí. Las dificultades de las organizaciones comunitarias para enfrentar el clientelismo y la burocratización de los organismos públicos, para acceder a las fuentes de información y financiamiento internacional, para sostener estructuras y capacidades técnicas en forma permanente y para desarrollar criterios que permitan evaluar en forma integral la eficiencia de sus trabajos, han sido algunos de los aspectos en los que se puso especial énfasis.

La naturaleza de la demanda del estudio y los recursos disponibles establecieron la necesidad de realizar una investigación de tipo exploratoria-descriptiva sobre la base de técnicas cualitativas y cuantitativas que incluyeron un trabajo de campo que implicó la realización de entrevistas, encuestas y grupos focales. En total participaron 116 ONGs. Ello nos lleva a advertir acerca de las posibilidades y limitaciones de la generalización de los resultados obtenidos y expuestos en el presente trabajo.

Para garantizar que en la investigación se encuentren representadas las perspectivas de los protagonistas, se incluyeron aspectos metodológicos participativos con el objetivo de profundizar el estudio en las cuestiones que resultan relevantes para los propios miembros de las ONGs. El trabajo de campo desarrollado incluyó tanto *organizaciones de base* como *organizaciones de apoyo*, con la intención de articular el conocimiento teórico producido en nuestro país acerca del “tercer sector” con las observaciones directas de las propias ONGs. Por esta razón, los ejes de análisis y el resultado de la investigación se desarrollaron a partir de las expresiones, comentarios y evaluaciones que los propios dirigentes sociales realizaron acerca de la realidad de sus organizaciones. Al mismo tiempo las principales conclusiones se han obtenido a partir de la realización de un taller final en el que participaron ONGs, funcionarios estatales y representantes del Banco Mundial en el cual se presentaron sus distintos puntos de vista acerca de las observaciones realizadas en la investigación y se aportaron nuevos elementos de análisis.

Los capítulos del libro reflejan cuatro momentos centrales de la investigación. En la Introducción enmarcamos el estudio de las organizaciones no gubernamentales dentro del contexto de la sociedad latinoamericana y particularmente de Argentina, poniendo de relieve los aspectos que no pueden estar ausentes, en nuestra opinión, en el debate regional sobre la consolidación del proceso democrático y el cambio de la relación Estado-sociedad. El capítulo 1 desarrolla los aspectos metodológicos de la investigación. Partimos de una caracterización general del universo bajo estudio según diversas fuentes consultadas, para identificar los cuellos de botella de la información disponible y plantear un propuesta metodológica acorde a los objetivos de nuestra investigación. Los siguientes cuatro capítulos presentan los resultados del trabajo realizado en base a encuestas, entrevistas en profundidad y grupos focales. Luego de una caracterización de las organizaciones estudiadas que las describe en términos de su estructura de funcionamiento y de las particularidades de su inserción en diversas provincias, se realizó un análisis más profundo de las principales problemáticas que presenta el crecimiento de las ONGs en Argentina. Por último, en el capítulo 6 presentamos las conclusiones de este estudio, que contienen recomendaciones sobre las líneas de acción y de investigación necesarias para profundizar el desarrollo de las ONGs.

Los integrantes del equipo de FLACSO consideran necesario agradecer sinceramente a quienes brindaron su permanente colaboración para llevar adelante esta investigación. No se trata de un agradecimiento formal. Se trata de reconocer el aporte en tiempo y capacidad de análisis de distintas personas que enriquecieron desde sus propias perspectivas la investigación. En primer lugar a Paula Gutierrez que en su labor como asistente de investigación participó activa y entusiastamente en la elaboración de la base de datos y en la formación de los grupos focales. A Sandra Cesilini que vivió todas las etapas del proceso investigativo con verdadera pasión y volcó su larga y comprometida experiencia de trabajo con las organizaciones comunitarias en cada una de las numerosas reuniones a las que la sometimos.

A los profesionales del CENOC, en particular a Elizabeth Iñiguez y a Guillermo Mayer que aportaron con generosidad su profundo conocimiento en la problemática y que también siguieron paso a paso el desarrollo del trabajo. A los consultores de la investigación, Diana Tussie, Daniel García Delgado y Héctor Poggiese por su lectura crítica y aporte en cada una de las temáticas en que están especializados. También a Mariana Moragues, que apoyó técnicamente la elaboración de cada una de las etapas de la investigación, en particular de esta publicación final.

Pero sin lugar a dudas este trabajo fue posible porque numerosos integrantes de las ONGs convocadas, muchos de ellos verdaderos militantes comunitarios, aportaron su tiempo, conocimiento de la temática y esfuerzo en las diferentes reuniones y entrevistas realizadas, en especial aquellas personas e instituciones que colaboraron en la organización de los grupos focales en Salta, Misiones, Córdoba, Rosario y Chacabuco.

A todos ellos agradecemos profundamente los aportes y por supuesto liberamos de todo compromiso respecto de las opiniones que aquí se viertan, las que son de exclusiva responsabilidad del equipo de investigación.

Daniel Filmus

Daniel Arroyo

María Elina Estébanez

## INTRODUCCIÓN

---

El análisis del perfil de las ONGs en Argentina se inscribe dentro de un contexto más amplio vinculado a la consolidación del proceso democrático y al cambio de la relación entre el Estado y la sociedad en los últimos años.<sup>1</sup> En esta transformación, que ha impactado tanto en las nuevas modalidades de investigación social como en el modelo de Estado que se constituye y en las formas de participación que adopta la sociedad, han tenido un papel preponderante cinco aspectos: la redefinición del concepto de "gobernabilidad", las políticas de reforma del Estado, la crisis de representación, la fragmentación social y el cambio en el modelo de organización social en nuestro país.

*Acerca del concepto de gobernabilidad*, es posible señalar que el origen de la utilización del término en América Latina está íntimamente vinculado a su inclusión como problemática a ser abordada por la Comisión Trilateral durante la década de los '70. La interpretación de la Comisión Trilateral asoció el concepto de "ingobernabilidad" con la sobrecarga de demandas sociales frente al Estado. Desde esta mirada el aumento de la ingobernabilidad se vincula por un lado, a la falta de eficacia de los Estados para responder a los crecientes reclamos de la sociedad en el marco de las condiciones económicas existentes; y por el otro, a la pérdida de la confianza de la ciudadanía hacia los políticos y las instituciones democráticas a partir de no encontrar cumplidas sus demandas.

1. Sobre los aspectos generales de este proceso, en especial en lo referido al cambio del modelo de Estado, ver GARCÍA DELGADO, Daniel, *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Tesis-Norma, Buenos Aires, 1994; ISUANI, Ernesto y otros, *Estado Democrático y Política Social*, EUDEBA, Buenos Aires, 1990.

La esencia conservadora de esta postura quedó reflejada en la idea de que es la ampliación de la democracia la que, al permitir la articulación de mayores demandas de la sociedad civil frente al Estado, se deslegitima como sistema. Desde esa perspectiva, gobernabilidad y democracia parecen ser dos términos contradictorios: «...un exceso de democracia significaría un déficit de gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente...».<sup>2</sup> Por otra parte, desde esta visión el único protagonista capaz de generar condiciones de gobernabilidad es la elite gobernante a partir de desarrollar una determinada ingeniería social, promover modificaciones en el nivel procedimental de los sistemas políticos o apelar a la ayuda de los mass media a los efectos de incrementar los niveles de legitimidad.

Estas perspectivas son retomadas para América Latina en los años '90 a partir de los documentos elaborados por los organismos de financiamiento internacional, en particular el Banco Mundial y el BID. Probablemente los documentos *Governance and Development* (1992) del Banco Mundial y *Gobernabilidad y Desarrollo*. El estado de la cuestión (1992) del BID, hayan jugado un papel fundamental en la reaparición del concepto en la arena de la política y las ciencias sociales de la Región. Recuperada la institucionalidad democrática y habiendo desaparecido los enemigos «externos» del sistema, los problemas de gobernabilidad se visualizan principalmente como deficiencias del propio Estado y del sistema político. Por otra parte, la preocupación por el uso eficiente y transparente de la asistencia financiera internacional lleva a incorporar a la idea de gobernabilidad los conceptos de «rendición de cuentas» o responsabilidad (accountability), predictibilidad, honestidad, etc.

De cualquier manera, esta recuperación del concepto de gobernabilidad en el inicio de los '90 no alcanza a superar una versión restringida y elitista que acota el concepto a un problema de eficacia administrativa o de buena conducción y gerenciamiento del aparato de gobierno. Continúan siendo las decisiones estatales el factor dinámico y casi excluyente en torno al cual se definen las condiciones de legitimidad y eficacia. De esta manera se dejan de lado el conjunto de factores sociales e inclusive de contexto internacional que generan las condiciones efectivas para la gobernabilidad.

Estas concepciones han provocado el surgimiento de diferentes perspectivas que, principalmente desde el mundo académico, alertan sobre el uso restringido del concepto y plantean el debate en torno a la participación de los distintos actores sociales en función de la creación de las condiciones que hagan propicia la gobernabilidad democrática.

2. ROJAS BOLAÑOS, M. *La gobernabilidad en Centroamerica*, FLACSO - Costa Rica, 1995.

Esta situación nos lleva a la necesidad de incorporar una visión más integrada del concepto de gobernabilidad, presentándolo como un fenómeno sistémico. Con este objetivo también se incluyen en un lugar privilegiado las variables vinculadas a la relación del Estado con el conjunto de organismos económicos y poderes públicos y la interacción con los actores de la sociedad civil organizada, la economía y el mercado. Estas interacciones aparecen como fundamentales para desarrollar la posibilidad de formar «consensos o mayorías estabilizadoras». Así la gobernabilidad deja de ser un asunto de reingeniería en el ámbito de la cúpula del Estado para pasar a ser un proceso más complejo donde deben interactuar un conjunto de actores políticos, sociales y económicos.

En este punto también es sustancial señalar una distinción que, para el caso de las condiciones particulares de los países como Argentina, no es menor. Esta distinción hace referencia a las perspectivas que absolutizan el papel de la voluntad de los actores en torno a la mantención de un equilibrio inestable que se ajusta periódicamente a través de mecanismos previstos institucionalmente y aquellas que priorizan las condiciones socioeconómicas necesarias para alcanzar un grado de legitimidad (no sólo de legalidad) que permita la gobernabilidad democrática. Las primeras perspectivas, aún incorporando al análisis de las condiciones de gobernabilidad los mecanismos de articulación entre Estado y sociedad civil, enfatizan principalmente los aspectos vinculados al espacio político-institucional. Desde esta visión, la gobernabilidad estaría cuestionada principalmente por la «crisis de representatividad» que hoy viven nuestras sociedades. Esta crisis si bien no ha afectado aún la credibilidad en el sistema democrático, ha comenzado a cuestionar los procedimientos utilizados para la elección de los representantes, a los partidos políticos y a los propios políticos como grupo que prioriza sus propios intereses antes que los de sus representados. Por otra parte, en muchas de las sociedades latinoamericanas «...los individuos sólo son ciudadanos en relación con la única institución que funciona en forma parecida a lo que prescriben sus reglas formales: las elecciones...».<sup>3</sup> El fortalecimiento de la gobernabilidad requeriría entonces, tanto del desarrollo de mecanismos alternativos de participación política de la población, como de la profundización de una cultura política que permita ejercer una ciudadanía plena.

En las concepciones mencionadas en segundo término, en cambio, la idea de eficacia es incorporada en un doble sentido. Por un lado, en referencia a la competencia técnica y administrativa del gobierno a los efectos de aumentar su racionalidad. Por otro, en dirección a respetar los compromisos electorales y demostrar voluntad política para atender los problemas que surgen de las históricas y actuales situaciones de pobreza y exclusión social. La conjunción de los procesos de democratización, reforma del Estado y ajuste económico que están viviendo los países de la

3. O'DONNELL, G. "Otra Institucionalización", en *Ágora Nro. 5*, Buenos Aires, 1996.

región colocan a esta problemática en un lugar central. Esta tensión fue oportunamente planteada en las veinte tesis elaboradas por Calderón y Dos Santos acerca de un nuevo orden estatal en América Latina: « Si los gobiernos y otros actores sociopolíticos buscan democratización sin modernización del Estado se generará ingobernabilidad. Si los gobiernos privilegian una modernización del Estado orientada mecánicamente por el objetivo de reducir el gasto público pueden llegar a desnaturalizar el régimen democrático...».<sup>4</sup>

De esta manera, el doble sentido adjudicado al concepto de eficacia resulta imprescindible para garantizar la gobernabilidad democrática. Las tendencias a la exclusión social que se manifiestan tanto desde las transformaciones macroeconómicas y del Estado como desde el propio mercado laboral a partir de la introducción de nuevas tecnologías y procesos productivos, sólo pueden ser neutralizadas por políticas estatales dirigidas a «...establecer nuevas formas de cohesión e integración social, es decir, para construir un nuevo orden que sea capaz de disminuir las desigualdades objetivas que dividen actualmente la sociedad iberoamericana y aumentar la igualdad de oportunidades...».<sup>5</sup>

Sintetizando, frente a las perspectivas originales de cuño conservador que limitan la problemática de la gobernabilidad al desarrollo de estrategias elaboradas desde la cúpula del Estado en dirección a contener las demandas sociales y canalizar los conflictos sin que ellos amenacen la estabilidad del sistema socio-económico y político, en los últimos años se ha generado otro concepto de gobernabilidad democrática. Este concepto plantea una perspectiva integral y no restringida del binomio legitimidad-eficacia. Al mismo tiempo coloca en un lugar central la necesidad de construcción permanente de la gobernabilidad democrática a partir de una nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil, otorgándole a ésta última un papel irremplazable.

Esta perspectiva también implica dejar de lado la idea de que existe sólo un factor dinámico en la construcción de las condiciones para la gobernabilidad democrática. Exige volver la vista hacia el conjunto de los actores sociales y apostar a la capacidad de organización y de articulación de demandas como mecanismos para posibilitar la participación ciudadana más allá del voto y del control de la gestión pública que presuponen las estrategias vinculadas al concepto de accountability. La preocupación por el fortalecimiento de la sociedad civil pasa a desempeñar un rol fundamental dentro de este concepto de gobernabilidad.

4. CALDERÓN, F.; DOS SANTOS, M. "Veinte tesis sociopolíticas y un corolario" en *Estado, Nuevo Orden Económico y Democracia en América Latina*, ALAS- Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

5. OEI, *Educación, Gobernabilidad Democrática y Gobernabilidad de los Sistemas Educativos*, Documento de Trabajo, Madrid, 1996.

*En relación con los programas de reforma del Estado*, en la década del '90, se han generalizado políticas públicas cuyos objetivos tendieron a reducir el rol del Estado en el manejo de la economía y la producción. Así, se produce tanto la modificación del aparato público (reforma administrativa) como transferencia de una parte de las funciones estatales hacia el mercado (políticas de privatización y concesión) y la delegación de actividades en el nivel municipal y en la propia sociedad (políticas de descentralización).<sup>6</sup>

La reforma administrativa tuvo el objetivo de generar lineamientos en favor de la expansión de una gestión pública moderna y eficiente en base a la desburocratización, la simplificación y reducción de las normas y procedimientos y la incorporación de nuevas tecnologías de gestión administrativa que, en algunas situaciones, incorporan mecanismos de participación de la sociedad civil.

El programa de privatizaciones ha apuntado al logro de un conjunto de objetivos: reducir el déficit fiscal e incrementar la recaudación originada por la contribución impositiva de las nuevas empresas privatizadas; incentivar el ingreso de capitales destinados a nuevas inversiones que apunten a mejoras tecnológicas, mayor productividad y calidad de los servicios; reducir el costo de los servicios básicos y contribuir al fortalecimiento del mercado de capitales.

Esta reforma del Estado ha tenido evaluaciones contradictorias. Por un lado, se enfatizan los éxitos principalmente vinculados a la mejora de la gestión oficial, de las cuentas fiscales y de la calidad de algunos de los servicios privatizados. Por otro lado, desde perspectivas más vinculadas a las problemáticas sociales, se destaca que la transferencia de servicios a los niveles regionales y locales de gobierno y de la propia sociedad sin los recursos y la formación suficiente ha restado capacidad de solución a las demandas de la comunidad.

En este contexto, la descentralización se ha concretado a través del retiro del Estado nacional y el traspaso hacia provincias y en algunos casos hacia los municipios de gran parte de los programas de salud, educación, vivienda y políticas sociales. Así, sobre el nivel local confluyen las nuevas competencias como producto del retiro del Estado y la multiplicación de demandas sociales que, frente al fenómeno de la globalización y la complejización, tienden a procesar sus expectativas en el plano local.

Paralelamente a esta descentralización institucional se visualiza una creciente absorción de actividades y funciones por parte de las organizaciones sociales que, en muchos casos, trabajan en el espacio público no estatal ya que se encargan de

6. En relación al proceso de Reforma del Estado en Argentina ver FELCMAM, Isidoro, *Reforma del Estado*, Editorial Galerna, Buenos Aires, 1992.

la promoción e implementación de políticas que tradicionalmente estuvieron en manos del Estado.<sup>7</sup>

De este modo, se visualizan diferencias importantes en las consecuencias del retiro del Estado de sus anteriores funciones: por un lado, en el caso de los programas de privatización y concesión de servicios se trasladaron actividades rentables para el sector privado que estaban en condiciones de mejorar sustantivamente el nivel de calidad, por el otro, en la implementación de programas sociales se deja en manos de las instancias de gobiernos locales y también de las ONGs los problemas derivados de la crisis de integración social y del aumento de la exclusión social generados por los programas de ajuste estructural.

*El tercer aspecto de este cambio de la relación Estado-sociedad se vincula con la crisis de representación política.* Se termina la política de masas articulada por ideologías con fuerte componente solidario y vinculadas a una concepción organicista del pueblo. Se pasa a una política de partidos, medios de comunicación y operadores en un sistema presente en dos planos: el mundo de las elites, de la «macropolítica», que articula intereses alrededor de bienes públicos, espacios de poder y control de los aparatos partidarios y el de la «micropolítica», vinculada a las organizaciones de la sociedad y los movimientos sociales con incidencia en aspectos puntuales y locales. La macropolítica parece compuesta por un umbral reducido de grupos y sectores que pueden incidir en las grandes decisiones nacionales, mientras que la micropolítica aparece alejada de las decisiones centrales y se desarrolla como uno de los instrumentos para «amortiguar» los efectos de la crisis.

En este contexto, se produce un fuerte distanciamiento entre la esfera del sistema político y la esfera de lo social. Los ciudadanos descreen de los relatos políticos, la sociedad delega poder y se distancia de lo público en un modelo que potencia la auto-resolución de demandas y en donde las acciones colectivas tienden a circunscribirse a hechos puntuales (defensa de espacios verdes, reivindicaciones locales, etc.).

De allí deriva el concepto de crisis de representación, de la idea de que los ciudadanos no se sienten representados en sus reclamos, esperan poco de lo que la política les pueda dar y tienden a tratar de resolver sus problemas en el ámbito de lo social y no de lo político. Se trata de un modelo de delegación, en el que el ciudadano vota, delega el poder en su representante y luego se retrae a su ámbito particular y aumenta, de ese modo, la apatía y la falta de expectativas sobre lo político.

7. LUNA, Elba, *La representación en Argentina y el fortalecimiento de la sociedad civil*, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 1995.

Esta situación plantea nuevas cuestiones en la agenda pública respecto del tipo de democracia que se consolida y las condiciones necesarias para fortalecer la gobernabilidad del sistema. Los procesos de reforma del Estado guiados exclusivamente por una concepción fiscalista corren el riesgo de no guardar el equilibrio entre la búsqueda de la eficiencia en el desarrollo de la gestión pública y, paralelamente, la ampliación de los espacios de participación de la sociedad civil.<sup>8</sup>

De este modo, el proceso de reforma genera situaciones ambiguas: por una lado, potencia la constitución de organizaciones sociales que buscan «resolver» los problemas derivados de las políticas de ajuste estructural<sup>9</sup> y, por el otro, amplía las distancias entre lo político y lo social reduciendo las posibilidades de articular la acción de los diversos actores sociales.

*El cuarto eje está vinculado a la fragmentación de la estructura social.* La red social con fuerte presencia estatal que en Argentina se había constituido desde las primeras décadas del presente siglo entra en crisis, en parte, como producto de las políticas aplicadas durante el último gobierno autoritario (1976-1983).

En ese contexto, ya no es posible analizar la composición social en base a las categorías de las décadas de los '60-'70, sino que es necesario dar cuenta de la diversidad y complejidad de la situación. A partir de la década del '80 surgen en el conjunto de la sociedad formas de organización diferentes a las tradicionales en Argentina: ya no se trata de la gran movilización y demanda del conjunto de los trabajadores, sino del surgimiento de movimientos que se desarrollan en base a temas específicos y en donde se priorizan el espacio de lo local, las nuevas demandas, la sobrevivencia económica y la no vinculación con lo político partidario.<sup>10</sup>

Se puede decir que surgen nuevas formas de acción colectiva que no articulan lo político y lo social, sino que se desarrollan por fuera del espacio de la política y tienen por finalidad resolver cuestiones específicas sin responder a un marco ideológico compartido. Se trata de formas de organización y movilización desde la sociedad civil que frecuentemente tienen que encargarse de resolver lo que el Estado no hace.

8. Sobre la relación entre lo político y lo social y sus implicancias en términos de la gobernabilidad, ver TOMASSINI, Luciano, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, Serie de Monografías del BID, Washington, D.C., 1993.

9. Para analizar las limitaciones de esta situación ver FORNI, Floreal, *Organizaciones económicas populares*, CEIL-SCC, Buenos Aires, 1993.

10. Para analizar las debilidades, fortalezas y particularidades de estas organizaciones ver THOMPSON, Andrés, *¿Qué es el «tercer sector» en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro*, CEDES, Buenos Aires, 1995.

Se desarrolla un nuevo modelo en la esfera de lo social, por fuera del ámbito público-estatal, piloteado por organizaciones no gubernamentales con equipos de trabajos conformados por voluntarios, militantes sociales, técnicos y profesionales, cuyos objetivos son de promoción y desarrollo.<sup>11</sup>

De este modo, en el nivel de las demandas sociales, nos encontramos frente a la declinación de las formas tradicionales de reclamo encabezadas por el sindicalismo y a constitución de relaciones sociales diferentes a las típicas del modelo de Estado de Bienestar a partir de la emergencia de una nueva trama societaria más diversa y compleja, conformada crecientemente por organizaciones no gubernamentales.

Así, una de las paradojas de este proceso de transferencia de responsabilidades y de nuevas formas de articulación de demandas sociales es que ocurre luego de la implementación de políticas que, durante el último gobierno militar estuvieron dirigidas hacia la desindustrialización y el debilitamiento del tejido social (buscando reducir el peso de los trabajadores en la estructura social y desarticulando parte de las organizaciones de la comunidad). La transferencia de funciones desde el Estado hacia la sociedad civil entonces, no se produce a partir de la conquista de movimientos populares en auge que reclaman mayores niveles de participación, sino como resultado de políticas impulsadas por el propio Estado en un contexto de alta debilidad y fragmentación de las organizaciones sociales.<sup>12</sup>

*Por último, el quinto eje está relacionado con los cambios en el modelo de organización social a partir de la confluencia de las políticas antes descriptas. Las ONGs han comenzado a ser reconocidas como actores cada vez más importantes en la elaboración e implementación de estrategias y programas de desarrollo que privilegian a los sectores más postergados. La paulatina profesionalización y dinámica de estas organizaciones ha generado la constitución de incipientes redes y de organizaciones que tienen entre sus principales objetivos la capacitación y transferencia de conocimientos y servicios hacia otras ONGs y hacia el propio Estado tanto en el nivel nacional, como en el Provincial y Municipal.*

La diferencia principal de este modelo con el predominante entre las décadas del '40 y el '70 es que en ese período las organizaciones no actuaban sobre la defensa de un interés específico sino que presentaban demandas para el conjunto de la sociedad, mientras que en la actualidad, la creciente presencia de las ONGs

11. Sobre las potencialidades y limitaciones de esta situación ver FORNI, Floreal, *Organizaciones Económicas Populares*, CEIL-SCC, Buenos Aires, 1993.

12. Respecto del impacto del proceso de desindustrialización en la clase obrera ver DELICH Francisco, "Después del diluvio la clase obrera", en *Crítica y Utopía Nro. 12*, Buenos Aires.

responde a intentos de resolución parciales y focalizados que no logran articular en un nivel mayor las demandas de la sociedad civil.

De todos modos, este reconocimiento no proviene únicamente desde el Estado, también los organismos de financiamiento internacional han incorporado nuevos mandatos con el objeto de adoptar métodos participativos en sus programas y proyectos. El papel de las ONGs comienza a ser valorado desde esta perspectiva en una triple dimensión. En primer lugar, como un mecanismo que permite hacer escuchar las opiniones de los beneficiarios de los proyectos apoyados por los organismos de financiamiento internacional, en segundo lugar como un medio para garantizar una mayor eficiencia y focalización en la utilización de los recursos destinados a las políticas sociales y por último, como alternativa eficaz para lograr una mayor transparencia en el destino de los fondos. Sin lugar a dudas los nuevos mandatos de los Bancos también conllevan una cierta presión sobre los Estado en dirección a un mayor protagonismo de las ONGs.

Sin embargo, este fenómeno combina formas «viejas» y «nuevas». La organización social en Argentina a través de sindicatos, clubes de barrio, bibliotecas populares, cooperadoras escolares y asociaciones vecinales y de fomento, tiene una larga historia que data, en algunos casos, de fines del siglo pasado.

Esta situación ha determinado que la mayor presencia en el ámbito socioeconómico nacional no lograra asimilar las formas jurídicas de presentación de las organizaciones. Podemos contemplar dentro de este sector tanto a fundaciones como a cooperativas, mutuales, asociaciones reivindicativas, grupos comunitarios o asociaciones civiles. Por esta razón, en el análisis de estas nuevas formas de participación social, se plantea como dificultad crítica la existencia de un universo amplio y heterogéneo de proyectos, experiencias e instituciones que diversifican sus estrategias de intervención bajo un contexto socioeconómico y político cambiante.<sup>13</sup>

El panorama se vuelve aún más complejo si se consideran a los diversos subgrupos institucionales ubicados bajo el paraguas conceptual del «tercer sector». Por esta vía, el término ONG es una categoría residual -organizaciones que no son gubernamentales ni comerciales- que da lugar a la inclusión de una variedad muy amplia de organizaciones.

De este modo, la conceptualización y definición de las organizaciones genera diferentes posiciones en nuestro país que van desde la denominación de centros de promoción, asociaciones privadas de desarrollo, o incluso, un intento de recorte

13. Siguiendo esa categorización, estimaciones del CENOC determinan que en Argentina se desempeñan cerca de 40.000 organizaciones no gubernamentales.

temático diferenciando un grupo en torno del concepto de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).<sup>14</sup>

Esta heterogénea y amplia situación muestra tanto las particularidades del nuevo modelo de organización social como sus limitaciones. El Estado transfiere, de hecho y de derecho, una parte de sus funciones a la sociedad sin que medien, en muchos casos, canales de articulación o fortalecimiento de estas organizaciones. A su vez, la capacidad de incidencia de las ONGs está recortado a un ámbito muy focalizado y, generalmente, poco articulado entre sí y con el conjunto de las políticas sociales aplicadas.<sup>15</sup>

A su vez, la crisis de financiamiento y el recorte del gasto estatal genera una situación crecientemente problemática para las ONGs que, en muchas situaciones, sufren una tensión entre sentirse parte de una estrategia de desmembramiento del Estado (ocupándose de «tapar» los costos del ajuste) y el riesgo de mercantilizar sus actividades e insertarse en el mercado (a través de la «venta de servicios») como una forma de sobrevivir económicamente y mantener niveles de autonomía.

En síntesis, el cambio producido en la relación Estado-sociedad ha modificado las pautas de funcionamiento de los actores sociales, potenciando el surgimiento de un conjunto heterogéneo de organizaciones desarrolladas desde la propia sociedad civil que obligan a un análisis profundo respecto de las potencialidades de las organizaciones, del rol del Estado y de las perspectivas de trabajo conjunto existente entre las ONGs, el sector público y los organismos de financiamiento internacional.

El objetivo final de esta investigación es desarrollar, bajo lineamientos generales, ese análisis dando cuenta del amplio conjunto de actividades y de realidades, limitaciones y potencialidades con las que deben enfrentarse las organizaciones no gubernamentales en nuestro país. En el medio del actual proceso de transición, el análisis no se ha desarrollado bajo la idea de estudiar el perfil de las ONGs como una situación estática (al estilo de una fotografía), sino bajo la perspectiva de analizar un proceso de cambio que va moldeando las actividades y los roles que cubren las ONGs en Argentina.

14. Antonio BRAILOVSKY, *Las No Gubernamentales y el Estado: una relación equívoca*, Secretaría de Planeamiento-MCBA, Buenos Aires, 1991.

15. En este aspecto, ver LUNA, Elba, Op. Cit.

## CAPÍTULO 1

### ASPECTOS METODOLÓGICOS Y CRITERIOS DE CATEGORIZACIÓN

---

El punto de partida de este proyecto ha sido la constatación -en la bibliografía disponible- que, bajo el concepto de organizaciones no gubernamentales, se alude a un universo muy amplio de instituciones de la sociedad civil orientadas hacia el bien común. Desde esta perspectiva, las ONGs se identifican con el «tercer sector», una categoría residual -organizaciones que no son gubernamentales ni comerciales- que ha dado lugar a frecuentes imprecisiones metodológicas.

El Banco Mundial considera a las ONGs como cualquier organización voluntaria de la sociedad civil, excluyendo los grupos económicos.<sup>16</sup> Sugiere el uso del término «organización no gubernamental» para aquellas organizaciones que llevan a cabo acciones para promover el desarrollo comunitario, proveer servicios sociales básicos, proteger el medio ambiente y promover los intereses de los pobres.<sup>17</sup>

La amplitud de estas conceptualizaciones genera un conjunto muy amplio y heterogéneo de instituciones, no susceptible de transformarse en un objeto de investigación novedoso ni de utilidad práctica. Para superar esta limitación nos propusimos acotar el universo bajo análisis, seleccionando tipos de organizaciones

16. Términos de Referencia de la Convocatoria a proyectos sobre Perfil de las ONGs en Argentina, Buenos Aires, 26 de febrero de 1996.

17. El Banco Mundial identifica tres tipos de ONGs: a) organizaciones de base comunitarias que sirven a poblaciones específicas en áreas acotadas y actúan como beneficiarias de proyectos y servicios (membership organizations), b) las intermediarias (o de apoyo) que tienen un nivel de alcance nacional y brindan servicios a otras organizaciones y c) las intermediarias internacionales cuyas direcciones se encuentran en países desarrollados y, en general, prestan su apoyo a organizaciones de países del Tercer Mundo. WORLD BANK, Working with NGOs, Washington, D.C., 1995.

que cumplieran a priori determinadas consignas -consideradas relevantes a los fines de este estudio- que se exponen a continuación.

Hemos dejado de lado a ONGs «tradicionales», de origen más lejano en el tiempo y de perfil muy específico. Se trata de asociaciones gremiales (sindicatos, asociaciones empresarias y profesionales), iglesias, clubes de barrio, instituciones de colectividades extranjeras, cooperadoras escolares, partidos políticos, etc. Estos grupos se caracterizan por una peculiar modalidad de canalización de los intereses que representan. Esto deriva en diferentes acciones de articulación entre Estado y sociedad con respecto a las «modernas» ONGs, que sí son objeto de nuestro estudio, cuyo surgimiento y formas de intervención se vuelven significativos en el contexto de las últimas décadas.

Excluimos también a organizaciones derivadas de grupos económicos. Son las llamadas «fundaciones empresarias», entidades filantrópicas cuyos lazos con la entidad de origen marca una diferencia importante con respecto a otras ONGs en la forma de organización y gestión de recursos.

Tampoco fueron consideradas las organizaciones que, pese a formar parte de la institucionalidad no lucrativa y no gubernamental, integran el sector identificado por Thompson como «think tanks». <sup>18</sup> En este caso se trata de organizaciones que producen conocimientos para la formación de cuadros dirigentes, la toma de decisiones empresariales y gubernamentales, y cuyos técnicos y profesionales operan principalmente como consultores. Fundaciones políticas, universidades privadas quedan así excluidas del universo de análisis.

Los centros académicos privados, en tanto «think tanks», han sido excluidos ya que sus actividades se orientan por pautas de la vida académica. <sup>19</sup> La exclusión de estos casos acotó el universo de ONGs a considerar en nuestra investigación. Las organizaciones comprendidas, aún manteniendo la característica de un conjunto diverso, pueden ser descriptas bajo propiedades comunes:

- son organizaciones de la sociedad civil
- sin fines de lucro
- no dependen institucionalmente ni del Estado ni de empresas
- corresponden a nuevas formas de acción colectiva que se desarrollan por fuera del espacio de lo político y que responden a la nueva relación que se establece entre Estado y sociedad en las últimas décadas.

18. THOMPSON, Andrés: *Think Tanks en la Argentina. Conocimiento, Instituciones y Política*, Documento CEDES/102, Buenos Aires, 1994.

19. En otras ONGs, la realización de estudios e investigaciones son actividades secundarias, que se implementan como respuesta a necesidades específicas de una misión institucional no definida necesariamente en torno al «ethos» académico. Estos casos han sido incluidos en nuestro análisis.

- procuran tanto la satisfacción de necesidades sociales básicas como la promoción de valores y actitudes dirigidas al cambio social y basadas en criterios de equidad, solidaridad y democracia.

Una aclaración adicional respecto del concepto de voluntariado, al que muchas definiciones adjudican un carácter “constitutivo” de las ONGs. Los ingresos recibidos por técnicos, profesionales o miembros en general de las organizaciones como pago de los servicios prestados es un hecho frecuente. Esto pondría en cuestión el carácter “voluntario” de tales ONGs admitiendo su equiparación con empresas económicas o, si se quiere, microemprendimientos de servicios técnicos. Sin embargo en el marco de esta investigación no se han excluido a las organizaciones que admiten prácticas rentadas, en tanto cumplan con las características señaladas en esta sección. Durante el trabajo de campo se ha constatado que la profesionalización de las actividades en las ONGs (en términos de la retribución económica por las actividades realizadas) es definida por muchas organizaciones como un elemento de garantía de eficiencia y calidad.

## ALGUNAS LIMITACIONES EN LA INFORMACIÓN

Para una caracterización preliminar del universo de ONGs se consultaron diversas bases de datos y directorios: Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC), GADIS, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Consejo Publicitario Argentino, Organización Solidaria de Jóvenes, Ministerio de Cultura y Educación (MCyE). Como resultado de esta primera indagación se ha podido establecer la existencia de superposiciones de información entre las diversas fuentes (por ejemplo: MCyE-GADIS, GADIS-CENOC) y un importante nivel de desactualización de datos sobre ONGs.

Frente a estos inconvenientes, la estrategia adoptada ha sido la elección de dos fuentes principales para la descripción preliminar del universo y para la construcción de la muestra. En primer lugar trabajamos sobre la base de la información disponible en el CENOC. Esta base -la mayor existente a nivel nacional- contaba con 2400 registros ingresados hasta junio de 1996 que incluían un importante caudal de datos sobre cada organización. En segundo lugar detectamos programas nacionales y organismos internacionales que desarrollan diversos tipos de vinculación con ONGs. El interés de esta búsqueda consistió en ampliar la base de datos del CENOC con organizaciones que tuvieran una vinculación efectiva con programas en ejecución actual, es decir, que evidenciaran un cierto grado de actividad y alguna experiencia acumulada en el manejo de fondos provenientes de estos programas. De esta manera construimos una base de datos adicional con información específicamente solicitada a los fines de este estudio.

La información disponible en dichas bases de datos permitió la definición de una muestra más reveladora de las características del conjunto de las ONGs que interesa a los fines de este estudio. Sobre la base elaborada por FLACSO volveremos a ocuparnos más adelante. A continuación nos referiremos a la información disponible en la base del CENOC.

## PANORAMA GENERAL DE LAS ONGs A PARTIR DE LOS DATOS DEL CENOC

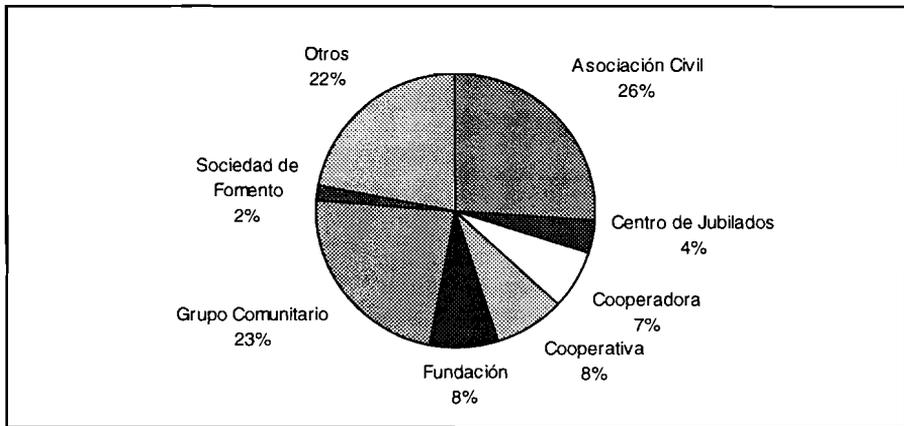
Con los datos del CENOC se realizó el análisis de algunas características generales de las organizaciones registradas. El resultado es un panorama provisorio que nos acerca a la realidad de las ONGs del país. La información disponible en el CENOC proviene de las respuestas voluntarias dadas por las organizaciones a una encuesta distribuida en todo el país. Los datos que se obtuvieron permiten sacar conclusiones sobre la eficacia de algunos canales de divulgación y distribución de la convocatoria, y permiten elaborar hipótesis generales sobre las características de las ONGs en el país. Sin embargo, no se puede asumir una absoluta representatividad de la información acumulada en relación al universo real de ONGs. Un ejemplo de esta limitación puede advertirse en la participación llamativamente baja de ONGs de la provincia de Buenos Aires en relación a otras provincias del país.<sup>20</sup>

Con el objetivo de reconstruir con la mayor precisión un panorama de las ONGs que nos permita identificar categorías estandarizadas de organizaciones hemos realizado un análisis estadístico del conjunto de entidades existentes en el CENOC en base a las siguientes variables: tipo de organización, modo de intervención, población objetivo y área temática. Este análisis provee un marco general de referencia para el trabajo de campo propio de nuestro estudio. A continuación se presentan algunos resultados generales del procesamiento estadístico aplicado a la información de la base de datos del CENOC.

20. Otro conjunto de inconvenientes tiene que ver con el tratamiento de la información existente en la base. Hasta el momento de obtener los datos para nuestra investigación, el CENOC no disponía de un programa informático adecuado para el procesamiento estadístico de la cuantiosa cantidad de información acumulada, razón por la cual no era posible extraer directamente los resultados de la aplicación de operaciones estadísticas complejas (por ejemplo cruce de variables, tratamiento de respuestas múltiples, etc.). Frente a esta dificultad, optamos por levantar los datos sin procesamiento y trabajarlos en base a paquetes estadísticos convencionales, a pesar de que el trabajo en computadoras de uso corriente supone otro tipo de inconvenientes. Esto tuvo consecuencias específicas en el tratamiento de algunas variables. Por ejemplo, en el caso de recursos humanos y financiamiento, no hemos podido realizar estimaciones generales del comportamiento de estas variables, pues la información debía analizarse organización por organización.

El *tipo de organización* es una categoría que alude al formato institucional, es decir, a la identificación de la ONG por criterios jurídicos o sociales. El 26 % de las organizaciones son asociaciones civiles. Siguen los grupos comunitarios que representan algo menos de un cuarto del total de ONGs. Las cooperadoras, las cooperativas y las fundaciones están alrededor del 8 % cada una. Aquí caben algunas observaciones respecto a la vinculación que se establece entre cualquiera de estas categorías y la identidad de una ONG en tanto organización *de base* u organización *de intermediación* (gráfico 1).

Gráfico 1: Porcentaje de ONGs según tipo de organización



Fuente: CENOC

Existe una distinción entre fundaciones y asociaciones civiles, y el resto de las categorías. Respecto a las fundaciones y asociaciones civiles, es posible suponer que en este tipo de ONGs se encuentran las organizaciones de *intermediación* (usualmente identificadas como ONGs en sentido estricto del término). Sin embargo, muchas ONGs de *base* se institucionalizan como fundaciones para facilitar el acceso a diferentes formas de financiamiento. Por el contrario, respecto de las restantes categorías (grupos comunitarios, sociedades de fomento, cooperativas, centros de jubilados, etc.) puede establecerse la hipótesis de que consisten principalmente en organizaciones de *base*, aún cuando la denominación "grupo comunitario" es bastante difusa.

Al considerar los diferentes *modos de intervención* de las ONGs, surgen patrones de comportamiento específico en cada tipo de organización. El modo de intervención es definido en términos del tipo de actividad que realizan las organizaciones y su forma de vincularse a la sociedad. La mayoría de las organizaciones caracteriza sus actividades como promoción y desarrollo (43 % sobre el total de ONGs) y asistencia directa (42 %). El tercer lugar es ocupado por las actividades de capacitación (31 % del total de ONGs). Algo menos de un quinto de las entidades realizan

asesoramiento. Actividades más especializadas como investigación, asistencia técnica y financiera se registran entre el 3 y 10 por ciento de los casos (cuadro 1).<sup>21</sup>

**Cuadro 1 - Total del país**  
**Tipo de organización por modo de intervención**  
**(porcentajes de organizaciones)**

	ASESORA- MIENTO	ASISTENCIA DIRECTA	ASISTENCIA FINANCIER.	ASISTENCIA TECNICA	CAPACITA- CION	INVESTIGA- CION	PROMOC/ DESARROL.	OTROS
ASOC. CIVIL	28%	49%	5%	9%	38%	5%	30%	6%
CTRO.JUBILADOS	42%	68%	1%	0%	11%	0%	17%	4%
CLUB SOCIAL	26%	17%	4%	9%	13%	4%	52%	17%
COOPERADORA	6%	44%	59%	4%	11%	1%	16%	8%
COOPERATIVA	6%	18%	4%	18%	18%	0%	62%	12%
FUNDACION	26%	47%	8%	10%	44%	15%	32%	2%
GR. COMUNITAR.	12%	33%	5%	4%	38%	1%	62%	4%
MUTUAL	15%	47%	35%	3%	15%	2%	31%	8%
SOC. FOMENTO	26%	42%	0%	3%	3%	0%	71%	3%
UN. VECINAL	21%	36%	3%	4%	23%	1%	62%	7%
OTRO	13%	46%	5%	8%	34%	10%	44%	5%
<b>TOTAL</b>	<b>19%</b>	<b>42%</b>	<b>10%</b>	<b>6%</b>	<b>31%</b>	<b>3%</b>	<b>43%</b>	<b>6%</b>

Fuente: CENOC

Observaciones: El cuadro muestra el porcentaje de ONGs -agrupadas según tipo de organización- que operan bajo los modos de intervención indicados al tope. La suma de los porcentajes es mayor que 100 por la existencia de respuestas múltiples (una Ongs puede funcionar bajo más de un modo de intervención)

Estas diversas modalidades de intervención de las ONGs en la sociedad se distribuyen entre los diferentes tipos de organización según tres patrones principales. Considerando que las actividades de asistencia directa, y promoción y desarrollo son modalidades predominantes en casi todos los casos, se observa que:

*a) en fundaciones y asociaciones civiles el principal modo de intervención es la asistencia directa, seguida por la capacitación*

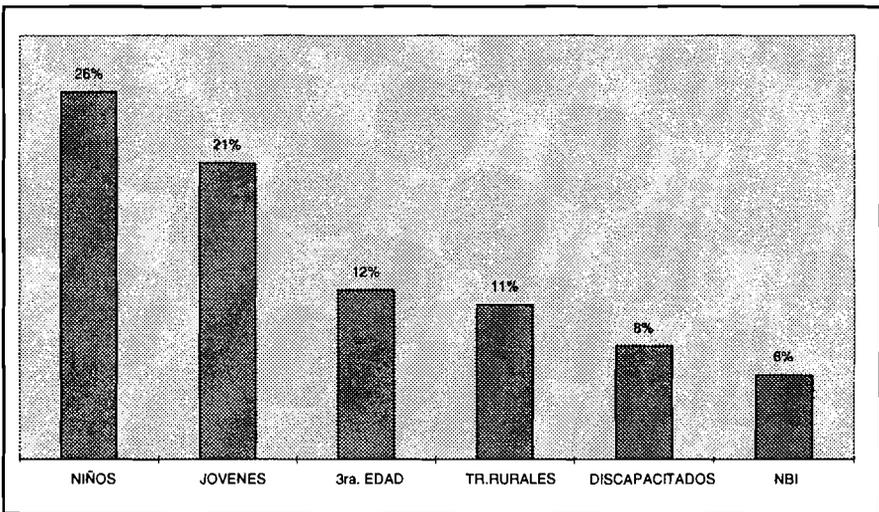
21. En la encuesta distribuida por el CENOC, la organización puede responder hasta dos modos de intervención. Por esta razón, los porcentajes superan el 100 %.

b) las cooperativas, grupos comunitarios, clubes sociales, sociedades de fomento y uniones vecinales se identifican principalmente con las actividades de promoción y desarrollo;

c) en mutuales y cooperadoras la asistencia financiera es tan importante como la asistencia directa.

Considerando a la *población objetivo*, la mayoría de las organizaciones han referido a la población en general como destinatarias de su accionar. Más específicamente, la niñez y juventud constituyen los grupos sociales por edad que más atención reciben de las ONGs. Considerando a la población-objetivo según el lugar ocupado en la estructura socio-económica, el sector NBI y los trabajadores rurales aparecen como sectores sociales relevantes (gráfico 2).

Gráfico 2: Porcentaje de ONGs según población (Principales categorías)

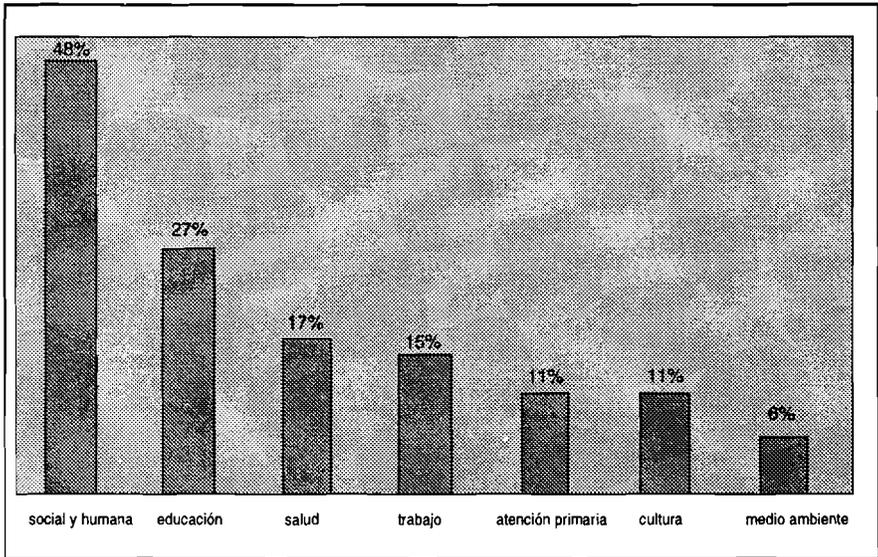


Fuente: CENOC

La modalidad de intervención más relevante entre las organizaciones que trabajan con niños y con la tercera edad es la asistencia directa. Para el caso de ONGs que desarrollan sus actividades con jóvenes, y con población NBI la asistencia directa es tan importante como la capacitación y la promoción y desarrollo. En el caso de las ONGs que dirigen sus actividades al sector de los trabajadores rurales, las modalidades predominantes son la promoción y la capacitación (ver gráficos 4 al 9 en el anexo II).

Con respecto a los *temas de interés*, casi todo tipo de organizaciones se concentra principalmente en el área «social y humana», una categoría que presenta límites muy difusos con cualquier otra temática de interés. Más reveladores son los temas que siguen en importancia en la distribución de las preferencias de las ONGs: salud, educación, y trabajo (gráfico 3).

Gráfico 3: Porcentaje de ONGs según área temática (principales categorías)



Fuente: CENOC

Las ONGs que trabajan en educación no se vinculan exclusivamente a través de actividades de capacitación: la asistencia directa, y la promoción y desarrollo son modalidades igualmente importantes. Dentro del area trabajo, las ONGs intervienen sobre todo a través de la capacitación y la promoción y desarrollo. Algo similar ocurre en las ONGs que se dedican al medio ambiente. En este último caso, cobran particular importancia las actividades de asesoramiento, que es una modalidad solo presente en similares proporciones entre las ONGs orientadas a la salud y la cultura (ver graficos 10 al 16 en el anexo II).

## OTRAS FUENTES DE INFORMACION

Los objetivos propuestos para el estudio exigieron ampliar la muestra a los efectos de incluir un número importante de organizaciones que desarrollaban actividades en vinculación con el Estado y con los organismos de financiamiento internacional. Ello exigió construir una base de datos complementaria a la brindada por el CENOC. Esta base se constituyó a partir de recurrir a diferentes instituciones oficiales, entidades de financiamiento y organismos internacionales en busca de listados de ONGs con las cuales mantenían proyectos en común. La participación de representantes de estas organizaciones en los grupos focales permitió profundizar el análisis de las características particulares que muestra la vinculación ONG-Estado-Organismo Internacional tanto en términos de la obtención del financiamiento para las actividades como en términos de la elaboración, desarrollo, seguimiento y evaluación de los proyectos.

El listado definitivo de organizaciones del cual fue seleccionada la muestra final se constituyó a partir de la información suministrada por los siguientes organismos:

*a) **Programas sociales nacionales:** Para la identificación inicial de las entidades, consultamos en primer lugar al Sistema de Información, Capacitación, Monitoreo y Evaluación de Proyectos Sociales -SIEMPRO- de la Subsecretaría de Desarrollo Social. Este sistema ofrece un mailing de programas sociales nacionales que se ejecutan en diversos organismos estatales. Para establecer contactos con los programas dependientes de la misma Subsecretaría contamos con el apoyo del CENOC que gestionó directamente la solicitud de información sobre ONGs. Con los programas restantes establecimos contactos directos. En total fueron relevados los siguientes programas y organizaciones asociadas:*

*1) Ministerio de Salud y Acción Social*

- PROMIN (178 ONGs)*
- Ayuda solidaria para mayores ASOMA (13 ONGs)*
- Programas dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social:*
  - Menores en circunstancias especialmente difíciles (49 ONGs)*
  - Fortalecimiento del desarrollo juvenil (18 ONGs)*
  - Fondo Participativo de desarrollo social (38 ONGs)*

*2) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (74 ONGs)*

*3) Ministerio de Cultura y Educación (total = 200 ONGs)*

- *Programa de mejoramiento de la infraestructura escolar*
- *Mejor educación para todos*

*4) Ministerio de Economía y Servicios Públicos*

- *Programa social agropecuario (78 ONGs)*
- *Crédito y apoyo a pequeños productores (3 ONGs)*

*Además se establecieron contactos con los siguientes organismos que llevan a cabo programas sociales donde participan ONGs:*

- *Comisión Nacional de Tierras Fiscales: Programa Arraigo*
- *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria: Pro-huerta*
- *Ministerio de Economía: PROINDER*
- *Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados*

Un breve análisis de algunas características de estos programas -elaborado por el SIEMPRO- muestra el contexto de desempeño de las ONGs con las que trabajan. Las áreas temáticas involucradas son: educación, menor y familia, producción, salud, tercera edad, vivienda, jóvenes y alimentación. Sobre los 14 programas identificados, 8 han tenido globalmente como presupuesto para 1995 la suma de \$ 185.940.000. Entre estos, la mitad tiene su presupuesto ubicado entre los 30 / 50 millones; el resto no supera los 7 millones.

En total, estos 8 programas han beneficiado en 1995 a más de 700.000 personas, aunque su demanda potencial se estima en alrededor de 8.000.000. La población objetivo ha sido, en general, NBI rural y urbana (especialmente menores, alumnos primarios, ancianos sin cobertura social, mujeres en edad fértil y pequeños productores minifundistas). Otros sectores sociales relevantes a los cuales se han dirigido los programas son: jóvenes, población en asentamientos irregulares y adultos con primaria incompleta.

**b) Organismos internacionales:** Una segunda fuente de información para la constitución del listado de ONGs adicional al existente en el CENOC, consistió en consultas al Banco Interamericano de Desarrollo, UNICEF y al Banco Mundial. Ello permitió identificar nuevas organizaciones:

*BID (18 ONGs)*

*BM (14 ONGs)*

*UNICEF (589 ONGs)*

**c) Otras fuentes:** Adicionalmente hemos incluido un directorio de la región NOA que identifica ONGs participantes de encuentros regionales. Este directorio consta 225 organizaciones distribuidas de la siguiente manera según la provincia donde desarrolla la provincia donde desarrolla la actividad:

- Tucumán: 62 organizaciones

- Jujuy: 35 organizaciones

- Salta: 126 organizaciones

Estas fuentes adicionales de información permitieron complementar la base del CENOC con organizaciones que en su mayoría mostraban un nivel de actividad institucional más importante. En total, la base de datos elaborada ad-hoc por FLACSO contiene 3.678 ONGs. Cabe destacar que la información acerca de las organizaciones obtenida en cada una de las fuentes es sumamente diversa y escasamente comparable a los fines de cualquier categorización estandarizada. Ello se debe a la ambigüedad de muchas de las categorías que se utilizan, a la superposición de datos de una misma ONG con diferentes denominaciones y a la heterogeneidad del tipo de información que se recoge en cada programa y organismo.

A pesar de que a partir del análisis de esta nueva base de datos se puede obtener una mayor aproximación a la realidad de las ONGs en la Argentina, es evidente que aún se está lejos de poder definir el universo de las ONGs que, según cálculos aproximados<sup>22</sup>, suman más de 40.000. Esta constatación plantea un desafío que escapa a los alcances de la presente investigación y al cual se encuentra actualmente abocado el CENOC: desarrollar una base de datos que incluya la información sustantiva acerca de la diversidad de ONGs que existen en el país. Algunos de los elementos que se brindarán en los siguientes capítulos pueden colaborar en la definición más precisa de categorías conceptuales que se apliquen en esta tarea de recolección y homogeneización de la información.

<sup>22</sup>. Según estimaciones realizadas por el CENOC.

## DEFINICION DE LA MUESTRA

Los objetivos planteados en esta investigación han exigido definir la naturaleza metodológica de la investigación como exploratorio-descriptiva. Ello se debió a que fue necesario explorar en un primer momento la diversidad de perfiles que presentan las ONGs en Argentina para posteriormente pasar a describir las principales características de su estructura, su funcionamiento y su relación con los otros actores intervinientes en la problemática. De esta forma la preocupación principal estuvo dirigida a expresar la diversidad. De ninguna manera los resultados que se presentan en el siguiente informe pueden ser considerados representativos del universo. Los tipos de muestra seleccionados en las diferentes etapas de la investigación (estratificadas no representativas) impiden conocer tanto la participación porcentual de cada una de las categorías analizadas en el total de las ONGs existentes en el país, como la posible existencia de organizaciones de características diferentes a las incluidas en la muestra.

Por otra parte, los objetivos propuestos para la investigación exigieron combinar diferentes tipos de aproximaciones metodológicas y técnicas de investigación en las distintas etapas del trabajo.

La primera etapa, anteriormente resumida, estuvo dirigida principalmente a la construcción de una base de datos lo suficientemente amplia y descriptiva como para asegurar la inclusión de la multiplicidad de tipos de organizaciones existentes con el objetivo de realizar una categorización preliminar de las instituciones. A partir de esta categorización se acotó el universo a estudiar y se seleccionó la muestra no representativa y estratificada con la que se trabajó en la segunda etapa. La base de datos quedó conformada de la siguiente manera (cuadro 2).

Cuadro 2: Organizaciones incorporadas a la base de datos según jurisdicción

PROVINCIA	ONGs	PROVINCIA	ONGs	PROVINCIA	ONGs
Buenos Aires	604	Formosa	49	Salta	203
Cap. Federal	489	Jujuy	110	San Juan	59
Catamarca	31	La Pampa	161	San Luis	49
Chaco	131	La Rioja	8	Santa Cruz	59
Chubut	94	Mendoza	620	Santa Fe	225
Córdoba	227	Misiones	82	Sgo. del Estero	23
Corrientes	86	Neuquén	40	Tucumán	174
Entre Ríos	53	Río Negro	121	TOTAL	3678

Fuentes:

- \* Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias, Sec. Desarrollo Social (CENOC)
- \* UNICEF
- \* BID
- \* Ministerio de Cultura y Educación (MCYE)

- \* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- \* Programas:
  - Programa Social Agropecuario (PSA)
  - Programa (FOPAR)
  - Progr. Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (MCED)
  - Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil (PFDJ)
  - Programa Materno Infantil (PROMIN)
  - Programa ASOMA
- \* Otras fuentes (propias)

Las ONGs integrantes de la base fueron clasificadas inicialmente en tres categorías a los efectos de encarar el trabajo de campo: 1) Las organizaciones que desarrollan principalmente trabajo de asistencia directa a las poblaciones beneficiarias (OPAD); 2) las organizaciones que principalmente prestan asistencia técnica a otras organizaciones (OPAT) y 3) las organizaciones dedicadas principalmente a estudios e investigación (OPEI). Esta clasificación fue el hilo conductor del trabajo de campo de la investigación y será desarrollada con mayor profundidad en el punto correspondiente a los criterios de categorización.

Para corroborar las hipótesis que sostuvieron este tipo de categorización también se realizaron 10 entrevistas a informantes claves, investigadores o dirigentes de ONGs que trabajaron en esta misma temática. Por otra parte, tomando en cuenta el interés regional manifestado por el Banco Mundial se decidió centrar el trabajo de campo en 6 jurisdicciones: Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Misiones, Salta y Santa Fe.

La selección de los casos de Salta y Misiones responde a que en dichas provincias el Banco Mundial se encuentra actualmente desarrollando programas de asistencia. La selección de la Capital Federal, el Conurbano y las Provincias de Córdoba y Santa Fe está relacionada con el volumen poblacional y la importante cantidad de ONGs presentes en esos distritos.

La técnica utilizada en la segunda etapa fue el grupo focal. La conveniencia de dividir los grupos dedicados a las OPAD, por un lado, y las OPAT-OPEI por el otro, obligó a elevar a 16 los grupos inicialmente estimados en 10. Estos grupos focales incluyeron la participación de 116 ONGs (72 OPAD y 44 OPAT-OPEI) de acuerdo a la siguiente distribución regional (cuadro 3).<sup>23</sup>

23. El detalle de los nombres de las ONGs participantes en cada una de las jurisdicciones se adjunta en el ANEXO 1

Cuadro 3: ONGs participantes en los grupos focales según jurisdicción y categorización preliminar

JURISDICCIÓN	OPAD	OPAT-OPEI	TOTAL
<b>Capital Federal</b>	15 (20,8%)	23 (52,3%)	38 (32,8%)
<b>Buenos Aires (*)</b>	20 (27,7%)	4 (9,1%)	24 (20,7%)
<b>Salta</b>	12 (16,7%)	6 (13,6%)	18 (15,5%)
<b>Córdoba</b>	8 (11,1%)	15 (11,4%)	13 (11,2%)
<b>Misiones</b>	6 (8,3%)	2 (4,5%)	8 (6,9%)
<b>Rosario</b>	11 (15,3%)	4 (9,1%)	15 (12,9%)
<b>TOTAL</b>	72 (100%)	44 (100%)	116 (100%)

(\*) Se incluyen las organizaciones del Gran Buenos Aires y de la ciudad de Chacabuco.

La propuesta para la realización de los grupos se basó en dos criterios complementarios:

a) el criterio de homogeneidad fue utilizado para la convocatoria a las ONGs en la participación de los grupos focales. Así, ocho grupos estuvieron conformados íntegramente por organizaciones que principalmente desarrollan programas de asistencia directa a la población (OPAD) y ocho grupos estuvieron constituidos por organizaciones que principalmente desarrollan programas de asistencia técnica a otras organizaciones (OPAT) y por organizaciones que principalmente desarrollan programas de estudios e investigación (OPEI).

La intención para establecer esta división en los grupos focales estuvo vinculada con la posibilidad de que las OPAD puedan expresar más libremente sus inquietudes sin la intermediación de las OPAT y las OPEI.

b) el criterio de heterogeneidad fue utilizado para incluir en un mismo grupo tanto a organizaciones que tienen distintas formas de obtener sus recursos (recibiendo fondos de organismos e instituciones o recaudando sus propios fondos) como a organizaciones que obtienen esos recursos con distintas finalidades (para programas específicos o para funcionamiento y actividades institucionales).

Para definir el encuadre de cada ONG ampliamos nuestro análisis con entrevistas a informantes claves en cada jurisdicción en que se convocó a un grupo focal.

Para complementar el criterio de heterogeneidad, se invitaron a participar de los grupos a organizaciones de distinto tamaño, procurando incluir a organizaciones de mayor y menor envergadura en cada jurisdicción. Por último, focalizó el estudio en las organizaciones prestadoras de servicios, aunque se procuró incluir a las ONGs reivindicativas de derechos más relevantes de cada jurisdicción.

La realización de los grupos permitió avanzar en dirección a la elaboración del perfil de las ONGs a la vez que permitió detectar las OPAT más representativas con el objeto de profundizar el análisis en el núcleo de instituciones que más interesaba indagar de acuerdo con los objetivos del trabajo. Al mismo tiempo también permitió detectar un conjunto de experiencias de organizaciones, redes o articulaciones entre ONGs, Estado y organismos internacionales que luego fueron estudiadas en forma particular para analizar sus potencialidades y posibilidades de generalización en otros ámbitos.

La guía de pautas utilizada para la coordinación de los grupos focales incluyó los siguientes ítems:

- Relación con el Estado y los organismos internacionales

¿Cuál es relación con el Estado?

¿Se pierde autonomía al relacionarse con el sector público?

¿Qué vinculación existe con los organismos internacionales?

¿Las condiciones para acceder al financiamiento van contra la identidad de la organización?

- Relación con otras organizaciones

¿Cómo es la relación entre las OPAT, las OPEI y las OPAD?

¿Cómo es la vinculación entre los técnicos y los beneficiarios de las políticas?

¿Las OPAD se reconocen como ONGs?

¿Es útil formar parte de «redes»?

- Evaluación de los programas

¿Qué criterios se utilizan para llevar adelante programas?

¿Se involucran las partes interesadas en la elaboración de los mismos?

¿En base a qué parámetros se determinan los objetivos y las metas?

¿Se realizan seguimientos o monitoreos de los programas?

- La eficacia y la eficiencia en la asignación del gasto

¿Cómo se miden los resultados?

¿Existen indicadores establecidos previamente?

¿Qué procedimientos se aplican?

¿Son siempre los mismos o se piensan para cada caso en particular?

¿Los criterios de solidaridad y participación forman parte de la medición del éxito?

- La sustentabilidad de los programas

¿En general, los programas tienen capacidad para continuar e institucionalizarse una vez que termina el financiamiento?

¿Cómo se preparan para lograr continuidad?

¿El hecho de que algunos programas continúen ya es un indicador de éxito?

- Sugerencias para mejorar la acción de las ONGs

¿Cómo se podría mejorar la relación con el Estado, con los organismos internacionales y con las otras organizaciones?

¿Cómo se podrían aumentar la eficacia y la eficiencia?

¿Qué aspectos habría que incorporar en la evaluación de los programas?

De esta manera, en la tercera etapa se realizaron 20 entrevistas semiestructuradas a dirigentes de ONGs y se visitaron distintas experiencias de articulación que fueron consideradas valiosas por los participantes en los grupos focales. En base a los datos obtenidos y las conclusiones elaboradas a lo largo del trabajo de campo se realizaron reuniones con pequeños grupos de dirigentes de ONGs, con miembros del CENOC y con un grupo de consultores contratados para esta investigación. A estos últimos también se les pidió un informe con sus comentarios y aportes respecto del documento presentado.

Por último, una vez finalizado el pre-informe, se llevó a cabo un taller de debate sobre el mismo en el que participaron representantes de las ONGs, del Estado y del Banco Mundial con el fin de presentar los distintos puntos de vista acerca del estudio realizado, y recibir los comentarios, críticas y aportes que fueron tomados en cuenta para la elaboración de las recomendaciones finales.

## CRITERIOS DE CATEGORIZACIÓN

La caracterización de diferentes tipos de ONGs a partir de la observación de propiedades comunes es una estrategia metodológica usual para ordenar un universo muy heterogéneo de unidades. La bibliografía consultada muestra diversas vías clasificatorias.<sup>24</sup> Criterios jurídico-legales, funcionales-temáticos, por tipo de producto, por origen de los recursos y tipo de beneficiarios, han sido algunas de las vías identificadas en diversas fuentes.

Sin embargo, todo intento de categorización sistemática puede transformarse en una tarea altamente improductiva si constituye un objetivo en sí mismo. ¿Cómo simplificar en un conjunto limitado de categorías una entidad cuya naturaleza -y riqueza- se basa en la complejidad y diversidad? Hemos asumido el desafío de clasificar el universo acotado como una herramienta provisoria para iniciar nuestro análisis, construida a los fines específicos de los objetivos planteados en la investigación.

Las diversas categorizaciones disponibles en la literatura resultan útiles para dar cuenta de la heterogeneidad del sector, pero presentan dificultades para evaluar el desempeño o el perfil de las organizaciones, objetivos principales de este estudio. Con este propósito, una de las principales variables a considerar para una categorización adecuada ha sido el tipo principal de vinculación que establecen con la comunidad.

Es ampliamente aceptado que una de las principales potencialidades de las ONGs es su capacidad para establecer relaciones estrechas con la comunidad y para identificar y atender sus necesidades. Las acciones que se implementan en esta dirección son de carácter directo o indirecto. En el primer caso se dirigen a la atención directa de las necesidades de los pobladores, sean estos individuos o familias. En el segundo caso la atención a estas necesidades opera de manera indirecta, a través del apoyo brindado a las propias organizaciones de la comunidad y otras ONGs, o mediante actividades dirigidas a otros interlocutores -públicos y privados- que se constituyen en actores relevantes en la dinámica de intervención del conjunto de las ONGs.

En base a estas características, construimos la siguiente categorización que fue esbozada en el punto anterior:

- a) organizaciones que principalmente desarrollan programas de asistencia directa a la población (OPAD).

24. Ver al respecto: Andrés THOMPSON (1995), op.cit.; Floreal FORNI (1993), op.cit.; Ricardo VANELLA, *Gearing Up for The Future: NGO's in Argentina*, Institute for Housing and Urban Development Studies, Rotterdam, 1993.

b) organizaciones que principalmente desarrollan programas de asistencia técnica otras organizaciones (OPAT)

c) organizaciones que principalmente desarrollan estudios e investigaciones (OPEI)

En nuestro esquema, las OPAD se vinculan principalmente en forma directa con la comunidad, y las OPAT y OPEI lo hacen indirectamente, con las particularidades señaladas en cada caso. Este criterio fue puesto a prueba en las distintas fases del estudio, dando como resultado una descripción satisfactoria de los distintos perfiles de ONGs analizados, aunque con las limitaciones que señalaremos oportunamente.

Cada uno de estos grupos tiene propiedades diferenciales en términos de beneficiarios directos e indirectos, composición de sus miembros y productos que obtienen como resultado de sus actividades (ver Capítulo 2).

El concepto de «principalmente» procura incluir dentro de las categorías originales, los casos puntuales que presentan algunas ONGs que actúan circunstancialmente bajo modalidades propias de otros tipos de organización. El análisis de la información obtenida durante los grupos focales y las entrevistas a ONGs ha mostrado que muchas OPAT y OPEI diversifican sus modos de intervención. De esta manera, estas organizaciones realizan, además de asistencia técnica o estudios e investigaciones, tareas vinculadas a la asistencia directa.

En el caso de las OPAD, no se ha observado un grado equiparable de diversificación a lo constatado para OPAT y OPEI. Esta cuestión será analizada en capítulos siguientes de este libro. De todos modos, se verificó en el trabajo de campo que la variable que ha dado lugar a la categorización propuesta, corresponde a la existencia de una forma característica y preponderante del accionar institucional.

Por otra parte, durante el proceso de investigación, fueron descartándose algunas criterios de clasificación que especificaban las principales variables elegidas, al mostrarse inapropiadas para dar cuenta de las características principales de las ONGs estudiadas. En la formulación inicial del esquema de categorías, se planteó como hipótesis que la procedencia y el destino de los recursos económicos constituían aspectos claves para evaluar la eficacia y eficiencia de las organizaciones, que son parte de los objetivos de este estudio.

Se distinguió así entre:

- organizaciones que principalmente recaudan fondos de organizaciones internacionales y gubernamentales.
- organizaciones que principalmente recaudan fondos a partir de actividades propias, cobro de cuotas societarias, donaciones o venta de servicios

Tanto en uno como en otro caso se diferenciaron:

- organizaciones que recaudan fondos principalmente para programas específicos
- organizaciones que principalmente recaudan fondos para su funcionamiento y actividad institucional

Sin embargo, los resultados del trabajo de campo revelaron que el destino asignado a los recursos económicos que manejan las ONGs no se constituyen en variables relevantes para la elaboración de criterios de clasificación claros y excluyentes. Si bien en algunos casos existen diferencias entre los fondos obtenidos para programas específicos y los que sostienen la estructura institucional, la mayoría de las ONGs estudiadas combina ambas alternativas, pudiendo variar el destino de los recursos en forma circunstancial. Cada vez más el financiamiento nacional e internacional está atado a proyectos específicos. Las ONGs que reciben estos fondos deben, a la vez, procurar formas no previstas (muchas veces ahorros de los propios proyectos) o innovadoras (autogestión económica) para acceder a los recursos que necesitan para su funcionamiento continuo.

Una dificultad adicional se plantea en torno al concepto de «programa». En el esquema propuesto, el término ha sido utilizado en uno de los muchos sentidos posibles: se alude a una forma de operatividad institucional que en virtud de su marco temporal y articulación se diferencia de las acciones rutinarias y cotidianas. Un sentido diferente remite al «modelo» de intervención de una organización. Desde esta perspectiva, los programas suponen concepciones del rol institucional, una dimensión que será considerada en este capítulo como criterio de clasificación ad-hoc.

Con respecto a la procedencia del financiamiento, los casos analizados revelan dos modalidades características. Según puede apreciarse en el Capítulo 5 de esta investigación, la mayor parte de las OPAT-OPEI utilizan fondos provenientes de varias fuentes (propias, gubernamentales e internacionales). Por su parte las OPAD obtienen principalmente sus fondos de actividades propias. Lo que muestran estos datos es una marcada diferencia entre OPAD por un lado y OPAT-OPEI por el otro en relación a la diversificación de fuentes de financiamiento: en las OPAD la diversificación es baja o inexistente; en las OPAT-OPEI es una característica predominante. Se refuerza así el perfil distintivo entre ONGs que surge de la función de intermediación (adjudicada a OPAT-OPEI).

En síntesis, la información recogida en el transcurso de esta investigación ha revelado que las categorizaciones son herramientas descriptivas validas en la medida que se construyen a partir de objetivos específicos. Las hipótesis planteadas originalmente han tenido distintos grado de corroboración:

- a) se mantiene la distinción establecida entre OPAD, OPAT y OPEI.

- b) no sucede lo mismo con respecto al destino de los fondos recaudados por las organizaciones, que no resulta ser una categoría de clasificación válida
- c) el origen o procedencia de los fondos permite dar cuenta de algunas características específicas al interior de la distinción entre OPAD por un lado, y OPAT-OPEI por el otro.

Estas conclusiones remarcan la conveniencia de adoptar en  *futuros estudios*  estrategias alternativas de clasificación, que permitan especificar criterios como los elaborados en este trabajo, con criterios ad-hoc, algunos de los criterios se presentan a continuación:

*Clasificación según el origen de sus miembros.* En esta dirección, uno de los criterios más relevantes ha sido el origen y características de los dirigentes y miembros de las organizaciones. Se alude aquí a una distinción observada solamente al interior de las OPAD, que es decisiva para el acceso a la información y los recursos económicos. La aplicación de este criterio es decisiva para: evaluar el desempeño de la gestión de las ONGs; aplicar mecanismos de promoción del desarrollo institucional; selección de interlocutores para la formulación e implementación de programas. Hemos encontrado:

a) Organizaciones que surgen del agrupamiento de personas afectadas por problemas comunes y que se asocian para atender sus necesidades y defender sus intereses. En la bibliografía internacional se las identifica como «membership organizations». Sus integrantes no se identifican como ONGs sino ante todo como organización comunitaria o de base. Una de sus características principales es que su base de acción es local, es decir, se cubren necesidades de pobladores de limitadas áreas geográficas.

Ejemplos de estas organizaciones son: asociaciones vecinales, comedores y guarderías infantiles, sociedades de fomento, grupos de autoayuda, etc.

Entre los casos analizados en esta investigación pertenecen a esta categoría: Alcohólicos Anónimos de Capital Federal, Asociación Vecinal Renacer, Club de abuelos de Chacabuco, Guardería Las Guagüitas, Trabajo Barrial Cooperativo El Ceibo.

b) Organizaciones cuyos integrantes no son los beneficiarios de las acciones institucionales, sino en general sectores medios o altos que se agrupan para atender necesidades de poblaciones afectadas por altos niveles de pobreza crítica o problemáticas específicas (por ejemplo drogadicción, discapacidades, etc.) Sus miembros se desempeñan bajo un perfil «profesional». Esto no alude al arancelamiento de sus servicios, ya que el voluntariado es una característica rele-

vante de estas organizaciones, sino al desempeño de un rol dentro de la organización que supone conocimientos especializados. Estas organizaciones están más cercanas a la concepción usual de ONG.

Ejemplos de estas organizaciones analizados en esta investigación: Fundación Huésped, Asociación de Lucha contra la Parálisis Infantil, Programa Andrés, Asociación de Scouts, Asociación de ayuda materna ÑuÑu, Fundación C.H.I.C.O.S.

En ambos casos se observa por igual la existencia de un modo de vinculación externa basado en la asistencia directa a las necesidades de la población. Esto supone que se brindan bienes y servicios a individuos y familias para atender específicamente a esas necesidades. Este aspecto las distingue de las OPAT-OPEI, como ha sido señalado oportunamente.

Sin embargo es necesario aclarar que en virtud de diversos factores (profundización de la crisis socio-económica, difusión de nuevas «tecnologías sociales», transferencias de modelos organizacionales realizadas por OPAT y OPEI, entre otros) estas organizaciones observan una importante dinámica interna. Algunas OPAD del tipo «b» han realizado re-orientaciones y reconversiones que diversificaron sus misiones institucionales, agregando a sus actividades usuales acciones propias a la asistencia técnica y fomentando la autoorganización comunitaria. Se insinúa así un nuevo criterio de clasificación que será expuesto a continuación.

*Clasificación según el objetivo principal de su accionar.* Se alude aquí al rol que asume la ONG como actor social, es decir, desde dónde y con que función global se identifica la organización en relación a otros actores sociales.<sup>25</sup> Este criterio es útil, entre otras cosas, para identificar las organizaciones más afines a los distintos programas sociales que se implementan desde el Estado. Las funciones identificadas cubren un amplio espectro de modalidades de intervención social. Bajo este criterio es posible distinguir:

a) Organizaciones de asistencia o servicios. Brindan paliativos a situaciones de pobreza y asisten en problemas específicos que afectan a la comunidad (por ejemplo salud). Son organizaciones que asumen funciones provocadas por el retiro del Estado y que sienten que están «tapando» los baches del ajuste. Suelen asociarse a modelos «asistencialistas». ONGs analizadas que responden a este perfil: CARITAS, Madres de Constitución, Asociación Scouts.

b) Organizaciones de promoción. Tienden a la transferencia de capacidades y fortalecimiento de los sectores populares, ya sea a través de la asistencia técnica a organizaciones comunitarias como fomentando la creación de tales organizaciones. La lógica de la promoción se relaciona con la idea de que en algún momento estas organizaciones se retiran y dejan al grupo comunitario actuando de manera independiente. ONGs analizadas que responden a este perfil: Fundapaz, Vivienda y Comunidad, CEVE.

c) Organizaciones de reclamo o reivindicativas. También llamadas «advocacy organizations». Son organizaciones cuyo objetivo principal consiste en defender derechos específicos: derechos humanos, de género, medio ambiente, étnicos, del consumidor, etc. Sus beneficiarios no son exclusivamente los sectores populares o población con NBI, sino la población afectada en tales derechos, independientemente de su extracción social. Adoptan un rol de intermediación entre la sociedad civil y el estado controlando las acciones gubernamentales. Canalizan la demanda de los ciudadanos, asumiendo la representación de diferentes movimientos sociales. No ven que su accionar esté relacionado con la retracción del Estado y por lo tanto justifican su presencia más allá de lo que hagan o dejen de hacer los gobiernos.<sup>26</sup> Algunos ejemplos estudiados: Fundación Pachamama, Vida Silvestre, CELS, ADELCO, Centro de Estudios de la Mujer.

25. Esta conceptualización está extraída de Carlos BUTHET, *Aportes para la reflexión sobre la importancia de la construcción de la misión en el desarrollo institucional de las ONGs*, Documento de trabajo al Seminario «Desarrollo institucional de las ONGs», SEHAS, Córdoba, 1993. El rol es una de las dimensiones en que se manifiesta la misión institucional. Buthet agrega otras dos dimensiones: a) la visión y el propósito apuntan a los valores institucionales que guían la acción; b) los objetivos estratégicos a los alcances temporales, geográficos y temáticos del accionar institucional

26. THOMPSON (1994), op.cit., clasifica a este sector como un «think tank». Si bien en términos generales excluimos a los think tanks de nuestro análisis, consideramos que las organizaciones de reclamo (o de abogacía, como las identifica Thompson) respondían al perfil de ONG que interesaba a los fines de la investigación.

d) Organizaciones de autoayuda o contención. Se relacionan a nuevas formas de solidaridad que se constituyen sobre problemáticas no exclusivamente referidas a la pobreza o subsistencia: soledad, discriminación, alcoholismo, SIDA, etc. Generalmente se forman con los mismos afectados por tales problemáticas y eventualmente cuentan con el apoyo de algunos profesionales. Por ejemplo: Alcohólicos Anónimos.

*Otros criterios de clasificación.* Como hemos señalado anteriormente, una descripción detallada de las características de las ONGs puede dar lugar a la construcción de múltiples estrategias clasificatorias. Luego de haber expuesto algunos criterios ad-hoc de relevancia especial, presentamos a continuación otras categorías posibles que han sido identificadas durante el trabajo de campo.

- Tipo de personal con que cuentan para llevar adelante sus acciones. Se distinguen así: ONGs que cuentan principalmente con recursos humanos voluntarios; ONGs que cuentan principalmente con recursos humanos rentados. El criterio es apto en función de evaluar calidad y eficiencia en el desempeño de ONGs.

- Alcance territorial de sus acciones. Pueden diferenciarse las ONGs según trabajen principalmente a nivel local, regional o nacional. Este criterio es de particular relevancia para evaluar las potencialidades operativas de las ONGs.

- Procedencia del financiamiento: de sus propias actividades, del Estado, de organismos internacionales. Por esta vía se facilita la toma de decisiones respecto a la asignación de recursos financieros.

- Tipo de institución: asociación civil, fundación, cooperativa, sociedad de fomento, unión vecinal, mutual, red, grupo comunitario informal.

- Área temática: cultura, economía, educación, medio ambiente, salud, necesidades básicas comunitarias, desarrollo social, trabajo, vivienda, derechos humanos, niñez y juventud, mujer, etc.

- Tipo de beneficiario: mujeres, niños, población rural, población urbana

- Grado de complejidad organizacional: organizaciones simples (una unidad organizacional) y complejas (red de unidades).

- Modelos de gestión institucional. Esta variable compleja comprende una serie de dimensiones que dan lugar a su vez a diferentes tipos de gestión interna de las ONGs. Entre las dimensiones más relevantes puede mencionarse a: los esquemas de participación de sus miembros, modelos decisorios, criterios de representación y distribución, formas de administración de recursos.

- Tipos de actividades realizadas: capacitación, asistencia financiera y crediticia, producción de información, asesoramiento y asistencia legal, evaluación, investigación, difusión, lobby, provisión de bienes, etc.



## CAPÍTULO 2

### PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ONGs PARTICIPANTES

---

La participación de un importante número de ONGs en los grupos focales permitió administrar una breve encuesta que brinda un conjunto de datos de suma importancia para el análisis de su perfil. La coincidencia de un importante número de características detectadas en esta muestra en relación a un relevamiento realizado por el CENOC a fines de 1996 de las 2.410 organizaciones integrantes de su base de datos, permite inferir un cierto grado de representatividad respecto de cada uno de los tipos de ONGs categorizados para el trabajo.

Las organizaciones fueron agrupadas según su categorización preliminar (OPAD, OPAT y OPEI) y a partir de aquí se observó la variación de una serie de características globales en cada caso: tipo de institución, modo de intervención, origen de los ingresos, área temática, población destinataria de sus acciones, tipo de actividades realizadas, recursos humanos y financieros disponibles. La información obtenida se presenta a continuación en los cuadros 4 al 11 con sus respectivos comentarios.

*La mayor parte de las ONGs bajo estudio están organizadas como asociaciones civiles.* Sin embargo, existen claras diferencias entre las OPAD y las OPAT-OPEI. La diversificación en el tipo de institución es notoriamente mayor entre las primeras. Al mismo tiempo, existe entre las OPAD un nivel de institucionalización sensiblemente menor: tal como lo muestra la encuesta realizada recientemente por el CENOC <sup>27</sup>, *2 de cada 3 ONGs de base carece de personería jurídica.* Aquí encontramos un importante número de uniones vecinales, pequeñas cooperativas, sociedades de fomento, mutuales, fundaciones y grupos comunitarios. En cambio, entre las organizaciones de asistencia técnica la alternativa a las asociaciones civiles parecen ser

---

27. *El tercer sector en la Argentina.* Primer informe sobre los aspectos relativos al perfil institucional de las organizaciones inscriptas en el CENOC, Secretaría de Desarrollo Social, Mayo, 1996.

mayoritariamente las fundaciones. Su nivel de institucionalización es mayor, según el trabajo del GENOC anteriormente citado: sólo 1 de cada 6 OPAT carece de personería jurídica (cuadro 4).

Cuadro 4: ONGs participantes según tipo de institución

	OPAD	OPAT-OPEI	TOTAL
Asoc. civil	19 (26,4%)	27 (61,4%)	46 (39,7%)
Fundación	5 (6,9%)	13 (29,5%)	18 (15,5%)
Cooperativa	4 (5,6%)	1 (2,3%)	5 (4,3%)
Soc. de Fomento	4 (5,6%)		4 (3,4%)
Unión Vecinal	11 (15,3%)	1 (2,3%)	12 (10,3%)
Mutual	4 (5,6%)		4 (3,4%)
Red		1 (2,3%)	1 (0,9%)
Grupo Comunitario	2 (2,8%)		2 (1,7%)
Otro	4 (5,6%)		4 (3,4%)
Sin información	19 (26,4%)	1 (2,3%)	20 (17,2%)
TOTAL	72 (100%)	44 (100%)	116 (100%)

El modo en que las organizaciones intervienen en la comunidad ha sido uno de los aspectos de mayor atención en este estudio, ya que forma parte de los criterios de categorización escogidos para ordenar el universo de las ONGs. Los datos obtenidos muestran una marcada diferencia en el modo de accionar de los distintos tipos de ONGs, que refleja *parcialmente* las conjeturas que guiaron inicialmente la investigación. *En el caso de las OPAD, se confirma plenamente que la amplia mayoría de ellas se dedica a la acción directa con las personas, familias o grupos beneficiarios.* En estas organizaciones, la presencia de otras modalidades de intervención es relativamente baja, y además, la asistencia técnica y la investigación aparecen principalmente asociadas a la asistencia directa.

Por otro lado, la asistencia técnica a otras ONGs y la investigación no parecen ser las únicas actividades desarrolladas por las OPAT y las OPEI. En efecto, *la*

mayor parte de ellas realizan más de un tipo de actividad: cerca del 40% realiza dos modos de intervención diferentes y una proporción similar lo hace en las tres modalidades. Lo que más llama la atención es que la actividad realizada por el porcentaje mayor de las OPAT es, al igual que en el caso de las OPAD, la asistencia directa. Cerca del 80% de las OPAT-OPEI manifiestan desarrollar este tipo de intervención. De esta manera se puede interpretar que, en ciertas ocasiones, *ambos tipos de organizaciones pueden ser competitivas por los mismos recursos y acciones*. Cabe destacar que a partir de los datos analizados en el mencionado informe del CENOC se arriba a una conclusión similar. En este caso las organizaciones categorizadas como de apoyo realizan en una mayor proporción asistencia directa (50%) que las de base (40%) (cuadro 5).

Cuadro 5: ONGs participantes según modo de intervención

	OPAD	OPAT-OPEI	TOTAL
Asistencia directa	37 (51,4%)	5 (11,4 %)	42 (36,2%)
Asistencia técnica	(2,3%)	1 (0,9%)	1
Estudios e investigación	1 (1,4%)	1 (2,3%)	2 (1,7%)
As. directa y As. técnica	8 (11,1%)	5 (11,4%)	13 (11,2%)
As. directa y Est. e Invest.	4 (5,6%)	7 (15,9%)	11 (9,5%)
As. técnica y Est. e Invest.	(11,4%)	5 (4,3%)	5
Las tres formas	3 (4,2%)	17 (38,6%)	20 (17,2%)
Sin información	19 (26,4%)	3 (6,8%)	22 (19%)
TOTAL	72 (100%)	44 (100%)	116 (100%)

El acceso a las fuentes de financiamiento aparece asociado a las categorías elaboradas previamente. *La mayoría de las OPAD recaudan sus fondos a partir de actividades propias como cuotas de asociados, actividades ad-hoc para juntar dinero, donaciones individuales o de fundaciones, etc.* Más de 2 de cada 3 OPAD que brindaron información al respecto señalaron que esta fuente es la única forma de sustentarse. La segunda fuente de financiamiento son los fondos públicos: casi el 30% de ellas recibe algún tipo de subsidio o aporte estatal a nivel municipal, provin-

cial o nacional. Estas organizaciones prácticamente no tienen acceso a los fondos provenientes de organismos internacionales.

*En el caso de las OPAT-OPEI las posibilidades de acceso a fondos son mucho más diversificadas.* Aunque más del 80% de las OPAT-OPEI recauda algún tipo de fondos a partir de actividades propias, la proporción de organizaciones que acceden a recursos internacionales y oficiales es claramente superior al caso de las OPAD: más de la mitad en el caso de los recursos internacionales y más del 40% en el caso de los recursos oficiales.

Esta diferencia en cuanto al origen de los ingresos también se puede observar respecto al número de tipos de fuentes diferentes a los que acceden. *Mientras que el 70% de las OPAD que respondieron a este ítem acceden a un solo tipo de fuente, en el caso de las OPAT-OPEI esta proporción se reduce al 36%.* Respecto del trabajo con los tres tipos de recursos la relación se invierte: es el 22% entre las OPAT-OPEI mientras que ninguna de las OPAD participantes alcanza esta diversificación en los ingresos (cuadro 6).

Cuadro 6: ONGs según el origen de sus ingresos

	OPAD	OPAT-OPEI	TOTAL
<b>Fondos propios (*)</b>	32	13	45
	(68,1%)	(31,7%)	(51,1%)
Organismos gubernamentales	1	1	2
	(2,1%)	(2,4%)	(2,3%)
Organismos internacionales		1	1
	(2,4%)	(1,1%)	
<b>SUBTOTAL</b>	33	15	48
(una fuente)	(70,2%)	(36,6%)	(54,6%)
Propios y gubernamentales	13	4	17
	(27,7%)	(9,7%)	(19,3%)
Propios e internacionales	1	9	10
	(2,1%)	(22%)	(11,4%)
Gubernam. e internacionales		4	4
	(9,7%)	(4,5%)	
<b>SUBTOTAL</b>	14	17	31
(dos fuentes)	(29,8%)	(41,5%)	(35,2%)
<b>Gubernam., propios e internacionales (3 fuentes)</b>		9	9
		(21,9%)	(10,2%)
<b>TOTAL (**)</b>	47	41	88
	(100%)	(100%)	(100%)

(\*) Incluye recaudaciones por actividades propias, cuotas sociales, donaciones individuales y donaciones de instituciones privadas.

(\*\*) Se excluyen las organizaciones de las que se carece de información (25 OPAD y 3 OPAT-OPEI)

El área de trabajo más frecuente entre las organizaciones entrevistadas es "desarrollo social" una temática de amplios alcances que ha sido mencionada por numerosas organizaciones de base local-territorial (por ejemplo: sociedades de fomento). Mayor relevancia tiene, para el análisis, el grado de diversificación de las temáticas abordadas por las OPAD y por las OPAT-OPEI. *En el primer caso se advierte menor diversificación: las actividades de desarrollo social tienen más peso y en segundo lugar aparecen temas relacionados a necesidades comunitarias, salud y niñez. Entre las OPAT-OPEI, en cambio, las actividades de desarrollo social están orientadas al fortalecimiento de la capacidad organizativa de las comunidades locales. Pese a ser el área de mayor relevancia entre este tipo de organización, su peso relativo es menor que en las OPAD. Los derechos humanos se convierten en el segundo tema de relevancia y a continuación se ubican las organizaciones que se dedican al medio ambiente, la mujer, la educación y la salud, que en su conjunto agrupan al 32% de las OPAT-OPEI.*

Es importante destacar que prácticamente no existen en la muestra analizada organizaciones de asistencia directa a beneficiarios que se puedan agrupar en las áreas temáticas de «reclamo de derechos específicos» (derechos humanos, educación ciudadana, medio ambiente, mujer). Como se ha visto, estas áreas adquieren relevancia entre las OPAT-OPEI. Es posible suponer que en estos casos este tipo de organizaciones no sólo opera en el nivel de intermediación, sino que desarrollan también trabajo directo con los beneficiarios (cuadro 7).

En términos generales los datos muestran un amplio perfil de destinatarios de las acciones de todo tipo de organización. Dentro de este cuadro, *las OPAD dirigen sus actividades principalmente a niños y grupos locales*, siendo este último caso revelador del radio de acción -en términos geográficos- de estas organizaciones.

*La población objetivo de las OPAT-OPEI es más difusa, adquiriendo especial relevancia las actividades dirigidas a la población en general.* Esta información concuerda con las orientaciones temáticas señaladas en el punto anterior. La baja presencia de otras ONGs como beneficiarias directas de las acciones muestra la escasa especificidad de las OPAT-OPEI como organizaciones intermediarias y la combinación de su trabajo con la acción directa (cuadro 8).

Cuadro 7: ONGs participantes según área temática de trabajo

	OPAD	OPAT-OPEI	TOTAL
<b>Cultura</b>		1 (2,3%)	1 (0,9%)
<b>Economía</b>	1 (1,4%)	1 (2,3%)	2 (1,7%)
<b>Educación</b>	1 (1,4%)	3 (6,8%)	4 (3,4%)
<b>Educ. Ciudadana</b>		2 (4,5%)	2 (1,7%)
<b>Medio Ambiente</b>		3 (6,8%)	3 (2,6%)
<b>Salud</b>	5 (6,9%)	3 (6,8%)	8 (6,9%)
<b>Nec. Básicas Comunit.</b>	5 (6,9%)		5 (4,3%)
<b>Desarrollo Social</b>	31 (43,1%)	12 (27,3%)	43 (37,1%)
<b>Trabajo</b>	4 (5,6%)		4 (3,4%)
<b>Vivienda</b>	1 (1,4%)	2 (4,5%)	3 (2,6%)
<b>DDHH</b>		6 (13,6%)	6 (5,2%)
<b>Niñez y Juventud</b>	6 (8,3%)	1 (2,3%)	7 (6%)
<b>Mujer</b>	1 (1,4%)	3 (6,8%)	4 (3,4%)
<b>Sin información</b>	17 (23,6%)	7 (15,9%)	24 (20,7%)
<b>TOTAL</b>	72 (100%)	44 (100%)	116 (100%)

Cuadro 8: ONGs participantes según la población objetivo de sus acciones

	OPAD	OPAT-OPEI	TOTAL
Mujeres	2 (2,8%)	3 (6,8%)	5 (4,3%)
Población en gral.		12 (27,3%)	12 (10,3%)
ONGs		3 (6,8%)	3 (2,6%)
Pobl. rural	1 (1,4%)	3 (6,8%)	4 (3,4%)
Discapacitados	2 (2,8%)	1 (2,3%)	3 (2,6%)
Niñez y juventud	12 (16,7%)	2 (4,5%)	14 (12,1%)
Pobl. adicciones	1 (1,4%)	1 (2,3%)	2 (1,7%)
Pobl. con NBI	3 (4,2%)	7 (15,9%)	10 (8,6%)
Grupos locales	31 (43,1%)	2 (4,5%)	33 (28,4%)
Docentes		4 (9,1%)	4 (3,4%)
Tercera edad	2 (2,8%)		2 (1,7%)
PyMEs	1 (1,4%)	1 (2,3%)	2 (1,7%)
Agencias gobierno		1 (2,3%)	1 (0,9%)
Sin información	17 (23,6%)	4 (9,1%)	21 (18,1%)
<b>TOTAL</b>	<b>72 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>116 (100%)</b>

Tomadas en conjunto, las organizaciones realizan una variedad importante de actividades<sup>28</sup> entre las que *se destacan aquellas relacionadas con la capacitación (en especial la capacitación laboral) que suman un 36 % de los casos, con la atención directa a necesidades de los beneficiarios (por ejemplo, salud y alimentación) y el asesoramiento y la asistencia técnica.* Entre las OPAD -principalmente las que residen en el interior del país- la construcción de equipamiento para locales comunitarios, salas de salud y servicios barriales es tan importante como la asistencia directa (sumando ambas un 60%), y desplazan en orden de importancia a la asistencia técnica. Las OPAD se diferencian además por dirigir las actividades de capacitación laboral a la población en general, mientras que las OPAT-OPEI capacitan principalmente a profesionales y a otras ONGs.

Algunas actividades son realizadas principalmente por un tipo de ONG, lo que indica cierta especificidad en el accionar de las organizaciones. Es el caso de la difusión de derechos específicos y la asistencia jurídica en el caso de violaciones a estos derechos, que ocupan un lugar destacado entre las actividades mencionadas por las OPAT-OPEI. Siendo a su vez, estas ONGs las únicas que realizan investigaciones. Por otra parte, sólo las OPAD realizan actividades productivas (cooperativas, microemprendimientos, etc.)

Si bien se han detectado actividades de asistencia técnica y asesoramiento entre las OPAD, sólo las OPAT-OPEI dirigen estas acciones específicamente hacia otras organizaciones. La asistencia técnica que realizan algunas OPAD consiste específicamente en la realización de gestiones ante organismos públicos. Este último caso es relevante en términos comparativos con actividades «sustantivas» como los comedores y la atención de la salud. Además, este dato se relaciona con la evaluación que realizaran miembros de ONGs entrevistados acerca del excesivo peso que tienen las actividades de gestión en el funcionamiento de las organizaciones (cuadro 9).

28. La categorización utilizada para las actividades es la siguiente:

- Capacitación: incluye capacitación laboral a profesionales, capacitación laboral a la población, capacitación en derechos ciudadanos a profesionales, capacitación y difusión en temas relacionados con prevención en salud, y capacitación a ONGs y líderes comunitarios.
- Asistencia directa a beneficiarios: incluye asistencia y prevención de enfermedades y adicciones, asistencia a víctimas de accidentes y desastres, atención de la salud, asistencia jurídica y social a víctimas de violaciones de los derechos humanos, asistencia crediticia, apoyo escolar y asistencia educativa, entrega de alimentos, medicamentos y abrigo a población carenciada, comedores y roperos comunitarios, y hogares para menores y madres.
- Asesoramiento y asistencia técnica: incluye asesoramiento a organismos públicos y ONGs, asistencia técnica a grupos locales, y realización de gestiones ante organismos públicos.
- Construcción de viviendas y equipamiento barrial: incluye construcción de equipamiento

Cuadro 9: ONGs participantes según las principales actividades realizadas

	OPAD	OPAT-OPEI	TOTAL
<b>1. Capacitación</b>	28 (38,9%)	14 (31,8%)	42 (36,2%)
<b>2. Asistencia directa a beneficiarios</b>	21 (29,1%)	18 (40,9%)	39 (33,6%)
<b>3. Asesoramiento y asistencia técnica</b>	9 (12,5%)	18 (40,9%)	27 (23,2%)
<b>4. Construcción de viv. y equipamiento barrial</b>	21 (29,1%)	4 (9%)	25 (21,5%)
<b>5. Actividades productivas</b>	5 (6,9%)		5 (4,3%)
<b>6. Investigación</b>		5 (11,4%)	5 (4,3%)
<b>7. Difusión de derechos</b>	1 (1,4%)	11 (25%)	12 (10,3%)
<b>8. Activ. recreativas, deportivas y culturales</b>	2 (2,8%)	1 (2,3%)	3 (2,6%)
<b>TOTAL (*)</b>	<b>72</b>	<b>44</b>	<b>116</b>

(\*) Se tomaron hasta 2 actividades por cada organización. Los porcentajes refieren al total de organizaciones en cada categoría, por lo cual los porcentajes no suman 100%.

comunitario (sede social, centro de salud, salón comunitario), servicios barriales (red de cloacas, asfalto y mejoramiento de calles, etc.) y construcción de viviendas.

- Actividades productivas: microemprendimientos y cooperativas.

- Investigación.

- Difusión de derechos: actividades de promoción, difusión y capacitación a la población en general sobre derechos humanos, derechos de la mujer y del niño, derechos ciudadanos, etc. (seminarios, campañas, charlas).

-Actividades recreativas, deportivas y culturales: incluye escuelas de deportes, reuniones sociales y bailes, eventos culturales, turismo, etc.

*La estructura de los recursos humanos que poseen cada uno de los distintos tipos de organizaciones es claramente diferente. Estas diferencias marcan nítidamente las realidades y potencialidades de las ONGs en nuestro país.*

*Las OPAD se sostienen principalmente a partir del trabajo voluntario. Cerca del 60% de este tipo de organizaciones carece por completo de personal rentado y sólo poco más del 20% contrata más de 5 trabajadores para llevar adelante sus programas. Al mismo tiempo se muestran como poderosas movilizadoras del esfuerzo voluntario de la gente, 3 de cada 4 OPAD convocan al trabajo comunitario a más de 10 personas sin retribución alguna.*

*Las OPAT-OPEI en cambio, a pesar de ser también convocantes al trabajo voluntario, sostienen principalmente su estructura a partir de rentar a su personal. Únicamente 1 de cada 5 no posee trabajadores contratados. Más de la mitad de las OPAT-OPEI tienen más de 5 personas rentadas. Esta realidad obliga muchas veces a analizar algunas de estas organizaciones desde la perspectiva de verdaderos microemprendimientos. Ello implica la necesidad de ampliar la perspectiva cuando se aborda el concepto de ONG.*

Haciendo una estimación en base a los promedios de personal rentado y voluntario en cada tipo de organización, se puede establecer que, *en el caso de las OPAD, por cada persona rentada hay cuatro voluntarios; y en el caso de las OPAT-OPEI, la relación baja a 1 rentado por cada 2 voluntarios (cuadro 10).*<sup>29</sup> Parece evidente que este tipo de datos es imprescindible para el análisis acerca de la eficiencia y eficacia de las ONGs. ¿Cómo evaluar la eficiencia de organizaciones que únicamente basan su accionar en el voluntariado? ¿Cómo ponderar el aporte social que significa incorporar al trabajo comunitario a miles de voluntarios en el marco de un tejido social que es cada vez más precario?

29. En esta estimación se ha excluido a la Cruz Roja, que cuenta con 400 personas rentadas y más de 6.000 voluntarios en todo el país.

Cuadro 10: ONGs participantes según sus recursos humanos (voluntarios y rentados)

Cantidad	RECURSOS HUMANOS VOLUNTARIOS			RECURSOS HUMANOS RENTADOS		
	OPAD	OPAT- OPEI	TOTAL	OPAD	OPAT- OPEI	TOTAL
<b>Ninguno</b>	5 (9,6%)	8 (21,6%)	13 (14,6%)	31 (57,4%)	8 (20,5%)	39 (41,9%)
<b>Hasta 5</b>	1 (1,9%)	6 (16,2%)	7 (7,8%)	11 (20,4%)	11 (28,2%)	22 (23,7%)
<b>Entre 6 y 10</b>	8 (15,4%)	5 (13,5)	13 (14,6%)	4 (7,4%)	8 (20,5%)	12 (12,9%)
<b>Entre 11 y 20</b>	25 (48%)	7 (18,9%)	32 (35,9%)	4 (7,4%)	3 (7,7%)	7 (7,5%)
<b>Más de 20</b>	13 (25%)	11 (29,7%)	24 (27%)	4 (7,4%)	9 (23,1%)	13 (14%)
<b>TOTAL (*)</b>	52 (100%)	37 (100%)	89 (100%)	54 (100%)	39 (100%)	93 (100%)

(\*) Se excluyen las organizaciones de las que se carece de información (20 OPAD y 7 OPAT-OPEI en el caso de RRHH voluntarios y 18 OPAD y 5 OPAT-OPEI en el caso de RRHH rentados)

En el aspecto vinculado con los recursos financieros, el conjunto de ONGs se mostró sumamente reticente a brindar información. Los datos obtenidos convergen con las hipótesis que se podían elaborar a partir del trabajo hasta aquí expuesto: en relación con los recursos financieros las diferencias entre las OPAD y las OPAT-OPEI también son importantes.

Respecto a los montos totales recaudados durante el año 1995, las organizaciones que respondieron a la encuesta (aproximadamente el 40 %) muestran estos resultados: *el 30% de las OPAD cuenta con menos de 5.000 pesos anuales para llevar adelante sus tareas.* Algunas de ellas no tienen ningún tipo de ingresos y se sostienen únicamente con el trabajo voluntario de sus miembros.

En el caso de las OPAT-OPEI *el 65,2% de las organizaciones obtienen ingresos anuales superiores a los \$ 100.000.* En este caso, 1 de cada 4 organizaciones que brindaron información administran una suma anual superior al medio millón de pesos. *En promedio, las OPAD recaudan por año algo más de \$25.000, mientras que las OPAT-OPEI multiplican por diez esta cifra.* Una vez más, vale la pena resaltar

que estos datos no pueden considerarse representativos del total de ONGs del país, particularmente las cifras indicadas para las OPAT-OPEI que más recaudan (son solo 6 de las 116 ONGs participantes del estudio). Además, es posible considerar que existieron factores coyunturales que operaron en la recaudación de tales ONGs durante 1995 (cuadro 11).

Cuadro 11: ONGs participantes según los recursos financieros obtenidos en 1995

	OPAD	OPAT-OPEI	TOTAL
<b>Ninguno</b>	2 (8,7%)	1 (4,3%)	3 (6,5%)
<b>Menos de \$ 5.000</b>	5 (21,7%)	2 (8,7%)	7 (15,2%)
<b>Entre \$5.001 y \$50.000</b>	7 (30,4%)	3 (13%)	10 (21,7%)
<b>Entre \$50.0001 y \$100.000</b>	3 (13%)	2 (8,7%)	5 (10,9%)
<b>Entre \$100.001 y \$200.000</b>	4 (17,4%)	5 (21,7%)	9 (19,5%)
<b>Entre \$200.001 y \$500.000</b>	2 (8,7%)	4 (17,4%)	6 (13%)
<b>Más de \$500.000</b>		6 (26,1%)	6 (13%)
<b>TOTAL (*)</b>	23 (100%)	23 (100%)	46 (100%)

(\*) Se excluyen las organizaciones de las que se carece de información (49 OPAD y 21 OPAT-OPEI).

## CAPÍTULO 3

### CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LAS ONGs EN CADA DISTRITO

---

En este capítulo se analizan las diversas características regionales de las ONGs a través de las conclusiones obtenidas en los grupos focales realizados en los distritos de Capital Federal, Conurbano Bonaerense, Chacabuco, Rosario, Córdoba, Salta y Misiones.

La presentación de estas características se realiza en base al análisis de seis ejes temáticos centrales 1) las relaciones entre las ONGs y el Estado en sus diversos niveles de intervención, 2) las principales actividades encaradas por las organizaciones, 3) el contexto socioeconómico y político de cada región, 4) la relación entre los distintos tipos de ONGs, 5) los principales problemas detectados y 6) las ventajas comparativas que se presentan en cada región.

El propósito de este análisis es relacionar el funcionamiento interno de las OPAD, OPAT y OPEI con el contexto regional en el cual intervienen. Las conclusiones presentadas a continuación deben comprenderse como un análisis preliminar derivado exclusivamente del contacto con las organizaciones que concurren a los grupos focales en cada distrito. Por esta razón, la caracterización del contexto y las diversas observaciones están mediatizadas por la óptica de las ONGs consultadas. Con el fin de resaltar la opinión de los propios actores, en algunos párrafos se utiliza el encomillado para introducir citas textuales.

#### CAPITAL FEDERAL

1) Las organizaciones capitalinas mantienen relaciones muy diversas con los diferentes niveles de intervención estatal. En primer lugar, hay que diferenciar dos situaciones características de este distrito:

a) las ONGs que agrupan a los beneficiarios directos, la mayor parte de las cuales son OPAD, tienen como interlocutores frecuentes al Municipio y a diversos organismos nacionales como un rasgo distintivo respecto de los otros distritos analizados. Mientras que la actitud es comúnmente hostil hacia ambos niveles, existe una gran dependencia de los subsidios municipales para el sostenimiento de los servicios de tipo asistencialista que brindan estas organizaciones. «La relación con la *Muni* es perversa», señalan desde una organización villera. Las críticas convergen hacia la incidencia del clientelismo político, la burocratización de la relación, la poca certeza respecto de la continuidad del financiamiento y el atraso en el envío de los fondos comprometidos.

b) el resto de las ONGs, y particularmente las OPAT y OPEI diversifican a sus interlocutores públicos ya que en muchos casos su radio de acción involucra a otras regiones del país. De esta manera, algunas organizaciones se vinculan, vía proyectos, con otras administraciones públicas provinciales y/o municipales. En estos casos, la relación es muy acotada al proyecto en cuestión.

En este tipo de organizaciones, prácticamente no existe financiamiento público para el sostenimiento institucional sino fondos específicos para proyectos.

Las críticas hacia el Estado no sólo están relacionadas con el escaso financiamiento sino también con la falta de planificación, la inexistencia de políticas respecto a ONGs, la dispersión de esfuerzos, y finalmente con la falta de transparencia del accionar público.

2) La heterogeneidad de las problemáticas abordadas es notablemente mayor que en otras jurisdicciones. Las actividades de estas organizaciones no giran sólo en torno a los temas más usuales de la pobreza (subalimentación, desempleo, infancia, etc.), sino que también surgen otras áreas de relevancia como HIV, derechos humanos, vivienda, discapacidades y medio ambiente. Es en este distrito donde se detecta un mayor número de organizaciones que, en el informe anterior, hemos definido como de «reclamo» frente al Estado.

En términos de la gestión de recursos, se ha detectado en muchos casos que la falta de fondos públicos es suplida con mecanismos de autogestión económica: venta de servicios, emprendimientos productivos, edición de publicaciones, etc. También es más frecuente -en relación con lo observado en los otros distritos estudiados- la obtención de donaciones a partir de la filantropía nacional de empresas y particulares, aunque aún de manera incipiente.

3) La cercanía a los centros de decisión facilita el acceso a fondos a través de los mecanismos antes mencionados, particularmente los provenientes de organismos y fundaciones internacionales en el caso de las OPAT y OPEI. Sin embargo, no

dejan de plantear inconvenientes al funcionamiento de las organizaciones, pues salvo contadas excepciones, son fondos cuyo ingreso no está garantizado en el tiempo. De esta forma se generan actividades extraordinarias en la búsqueda de recursos que, en muchas ocasiones, restan tiempo a las actividades «sustantivas» y amplían las tareas de gestión encaradas por las ONGs.

4) Por otro lado, son muy frecuentes las interacciones entre ONGs y la participación en una o varias redes, a diferencia del resto de los distritos analizados en el estudio. Las evaluaciones sobre la eficacia de estas vinculaciones son cautelosas. Pese a la frecuencia, los contactos no derivan en un intercambio de recursos: falta la «socialización de experiencias». La mayoría de las organizaciones de base, particularmente las de villas y vecinales no mantienen relación cotidiana con las OPAT-OPEI. Otras, en cambio tienen una actitud crítica hacia ellas, a raíz de «la falta de cumplimiento de muchos compromisos asumidos».

5) En relación con los principales problemas detectados, se percibe que la situación de varias organizaciones resulta muy vulnerable a la construcción «externa» de agendas dictadas por las modas de financiamiento.

El mayor acceso a la información y los recursos nacionales e internacionales por parte de las ONGs de Capital conspira contra la elaboración de proyectos que surjan de las propias necesidades de la comunidad, por no responder estrictamente a las "modas" de financiamiento. Esto afecta, a su vez, el sostenimiento en el tiempo de muchas iniciativas.

En el caso de las OPAD, las complicaciones derivadas del clientelismo político se ven más acentuadas que en el resto de las organizaciones y constituyen una de las principales debilidades para garantizar la continuidad de los servicios ofrecidos a la comunidad.

6) En términos de las ventajas comparativas, estas ONGs disponen de un mayor abanico de fuentes de información, de financiamiento y de recursos técnicos que las organizaciones de las otras regiones estudiadas. Ello les posibilita responder, en muchas ocasiones, de forma innovadora a las demandas sociales.

A su vez, se advierte -en especial en las OPAT- un mayor esfuerzo dirigido hacia la autorreflexión institucional. Las preocupaciones no sólo se encaminan a realizar acciones hacia la comunidad, sino en forma creciente a repensar el contexto en el que desarrollan sus tareas, la misión institucional de la organización, sus metodologías de intervención y objetivos prioritarios.

## CONURBANO BONAERENSE

1) La gestión municipal en el Conurbano Bonaerense no cumple un rol tan articulador de la acción de las ONGs como sucede en las localidades más pequeñas del interior de la provincia. Este hecho debe ser comprendido en el contexto de la gestión del gobierno provincial caracterizada por una intervención directa -sin mediación del nivel local- en la ejecución de políticas sociales a través del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano.

Frente a esta situación, las OPAD se ven obligadas a realizar sus tareas en un escenario de tensión entre algunos municipios y el gobierno provincial que dificulta tanto el acceso a la información como a las fuentes de recursos. Por otra parte, las OPAT - OPEI tienen mayores vínculos con organismos públicos nacionales y con organizaciones internacionales. Esta situación se ve favorecida por la cercanía a la Capital Federal, lo que hace que la falta de información no sea tan crítica como en el caso de ONGs del interior del país.

2) Respecto a las características intrínsecas de las ONGs es necesario destacar una clara distinción entre dos tipos diferentes de OPAD:

a) Un primer tipo está constituido por los beneficiarios directos, principalmente por aquellos que viven en situaciones de extrema pobreza. En estos casos, el nivel de organización y el acceso a apoyo técnico y recursos es particularmente escaso.

b) El segundo tipo se conforma por OPAD generadas por sectores sociales medios y por profesionales que se organizan para la promoción social de las poblaciones carenciadas. Es destacable el mayor componente profesional en los recursos humanos y de acceso a la información de estas OPAD con respecto a otras que están situadas en localidades del interior de la provincia. Teniendo en cuenta el contexto de alta heterogeneidad del conurbano bonaerense, y en base a las experiencias recogidas, se advierte una «inversión» en las prioridades que tienen ciertas problemáticas en otros distritos: son más relevantes -en las estrategias de estas ONGs- la búsqueda de «soluciones técnicas» a los problemas de la comunidad y pasan a un segundo lugar los problemas de acceso a la información.

En relación con las actividades principales, se destacan en las OPAD las tareas vinculadas a la asistencia directa a las necesidades básicas de la comunidad y la atención de la demanda relacionada con la infraestructura de servicios públicos esenciales. En el caso de las OPAT, la actividad de asistencia técnica e investigación es menor que en otros distritos y el componente de asistencia directa es más frecuente.

3) El crítico contexto socioeconómico del Conurbano Bonaerense y sus altos niveles de heterogeneidad social refuerzan las presiones sobre las ONGs para dar respuestas a las demandas sociales: «no se puede estar haciendo lobby cuando hay que dar de comer a la gente», señala un participante. Este contexto pone en cuestión las misiones institucionales de muchas organizaciones que originariamente apuntaban a las tareas de promoción y no de asistencia directa. La opción por la promoción se vuelve más dificultosa y compleja en la labor cotidiana y su implementación como objetivo institucional resulta muy diferente en cada caso.

4) En referencia a las relaciones entre ONGs en este distrito, se advierte una particular competencia entre «super-fundaciones» -en especial las que tienen asiento en la Capital Federal- y ONGs de menor dimensión. Estas consideran que se crean relaciones de subordinación con respecto a aquéllas por el desigual acceso a la información y las fuentes de recursos, especialmente los internacionales. Las «superfundaciones» tienen mayor capital «simbólico» y «material» para la evaluación positiva de sus proyectos en detrimento de las instituciones medianas y pequeñas. Esto se cristaliza en los criterios de «elegibilidad» de los proyectos.

Este proceso de «estratificación» dentro del universo de las ONGs va acompañado de un fenómeno de creciente importancia: la emergencia de redes asociativas entre ONGs que traspasan los límites del distrito, y que equilibran en parte los efectos negativos de la desigual distribución de recursos.

5) Es posible identificar algunas dificultades en el funcionamiento de las ONGs de este distrito con respecto a lo observado en otras regiones:

a) El clientelismo se transforma en una de las principales dificultades en la relación de las ONGs con los gobiernos locales, presentándose con más fuerza que en la Capital Federal. Pertenecer al partido o la fracción del partido que está en el gobierno municipal es señalada como la principal condición para acceder a fondos.

b) Particularmente para las OPAD, las trabas en su funcionamiento se manifiestan en torno a los requerimientos formales y burocráticos que se les exigen para funcionar y para aspirar a proyectos o subsidios. Exigencias aparentemente menores, como la presentación de los balances anuales, se convierten en obstáculos casi insalvables para este tipo de ONGs que no cuentan con cuadros profesionales, o recursos para pagar un contador. Algunas Organizaciones comentaron que un balance anual les costaba más de 1000 pesos, cifra prácticamente inalcanzable para los ingresos que posteriormente analizaremos entre las OPAD. «Nos piden que paguemos por llenar libros con ingresos que no tenemos», señala una dirigente al marcar la contradicción en la que se ven envueltos.

c) En el caso de las OPAT, pese a tener un mayor acceso a la información, no siempre se consiguen los recursos económicos necesarios para un funcionamiento sostenido, afectando esto tanto a la permanencia del staff de recursos humanos profesionales como a la continuidad de los proyectos iniciados. Lo que en el fondo muestran algunas organizaciones es el efecto del gran dinamismo social del conurbano: la demanda de nuevas soluciones se acelera frente a la emergencia constante de nuevos problemas. Las organizaciones no alcanzan a sistematizar la experiencia acumulada frente al ritmo de los nuevos desafíos.

6) Por último, en relación con las ventajas comparativas observadas en las ONG de este distrito se pueden mencionar:

a) Un mayor acceso -principalmente las OPAT- a programas sociales nacionales e internacionales con respecto al resto de los distritos analizados.

b) Mayor dinamismo en las vinculaciones entre las propias ONGs, lo que se plasma en una participación creciente en redes.

c) En algunas OPAD, se presenta una importante capacidad de adaptación a las condiciones críticas del contexto socioeconómico de la región para sostener su propio funcionamiento.

En este aspecto, se pueden identificar algunas experiencias no tradicionales ejemplificadoras: 1) La Fundación *Emprender* dirige sus servicios a microempresas, dando apoyo crediticio a bajo interés, recapacitando laboralmente y ofreciendo asistencia técnica para la reconversión de pequeñas unidades productivas. Sus ingresos son generados en su totalidad por estas actividades y en los últimos años han logrado mantener un staff de 32 personas rentadas y 2) la Federación de Sociedades de Fomento de La Matanza que cuenta con cerca de 100.000 socios, 50 personas rentadas y mantiene un hospital vecinal que presta servicios de salud para un alto porcentaje de la población local.

## MUNICIPIO DE CHACABUCO

1) El funcionamiento de las ONGs locales debe comprenderse en el marco de una experiencia de gestión municipal muy particular de reciente implementación, razón por la cual fue considerada relevante para el estudio. El municipio lleva a cabo un gestión caracterizada por la apertura de canales de participación a estas organizaciones. Bajo este contexto, los intercambios entre ambas partes están creciendo y se generan mayores facilidades para el trabajo articulado, a pesar de la restricción de recursos económicos.

Las organizaciones participantes del encuentro, en relación con este último aspecto, desplazan el eje de las críticas hacia los niveles provincial y nacional. Mientras se evalúa positivamente la descentralización de los servicios provinciales, los reclamos consisten en que este proceso no va acompañado de una transferencia apropiada de fondos. Otro frente de críticas es la escasa información disponible sobre programas sociales y fuentes de financiamiento impulsados por el gobierno provincial y organismos nacionales. Esto es percibido como una deliberada exclusión de las pequeñas comunidades en la distribución de los recursos como consecuencia de su escasa relevancia electoral.

2) Predominan aquí organizaciones de asistencia directa a la población y entre ellas, principalmente las integradas por los propios beneficiarios. Hay un bajo nivel de profesionalización de los servicios ofrecidos y una fuerte dependencia del subsidio municipal para llevarlos a cabo. Sólo en casos muy puntuales se recibieron fondos provinciales.

En general, la oferta de servicios a la comunidad no está muy diversificada y predomina el componente asistencialista en las OPAD: centros de salud, comedores, proveedurías.

Tienen una especial relevancia -en términos de antigüedad y dimensión- las organizaciones que agrupan a productores rurales y comerciantes. Tienen mayor acceso a fuentes de información externas y su composición interna muestra un número más alto de profesionales. Son, a su vez, las que elaboran un discurso más crítico acerca de las relaciones entre Estado y ONGs.

3) El accionar de las organizaciones menos asistencialistas tiene especial vinculación con los problemas de achicamiento de las fuentes de trabajo, particularmente presentes en este tipo de comunidades. Esto crea una gran expectativa en los proyectos de microemprendimientos productivos. Sin embargo, las experiencias relatadas estuvieron signadas por el fracaso. Esto obedece, por un lado, al sobredimensionamiento de las propuestas (vinculado a las expectativas existentes) y, por otro, al escaso apoyo técnico en la elaboración de los proyectos.

En este último caso, se vuelve relevante la escasa presencia local de cuadros profesionales y de OPAT, como así también la distancia respecto a los centros de producción y distribución de información.

4) Las relaciones entre ONGs muestran, en términos generales, una nítida horizontalidad. En particular, esto se advierte entre organizaciones «de base» y «profesionalizadas». Sin embargo, no se han efectivizado redes sólidas y amplias

entre las organizaciones locales. La alternativa han sido los vínculos con entidades externas que trabajan en la misma línea, ya sea a nivel regional o provincial.

Las vinculaciones se generan por contactos personales. En un caso, esta vía intervino en el establecimiento de intercambios con organizaciones similares en Brasil (organizadores de la Fiesta del Maíz en uno y otro país) sin ninguna gestión por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. En todos estos casos la presencia de profesionales, el intercambio de saberes «técnicos» y la transferencia de experiencia ha sido determinante en el éxito de los vínculos.

5) Las problemáticas de este distrito pueden identificarse en los siguientes factores:

a) la distancia geográfica con los centros de decisión pública provincial y nacional afecta el acceso a la información y a los recursos, con el efecto inmediato de dificultar la articulación de las acciones locales con programas y proyectos de alcance nacional e internacional.

b) los representantes de las organizaciones sociales señalan que, de un modo similar, es «imposible incidir» en las decisiones tomadas a los niveles señalados. En cambio perciben una mayor facilidad de participación en el nivel municipal de toma de decisiones.

c) en los pocos casos donde se realizaron proyectos con financiamiento externo ha sido difícil el control de gestión. Esto obedece al desconocimiento de las especificidades de la realidad local en que incurren los evaluadores externos. En esta dirección, existe un claro reclamo de desarrollo de mecanismos de implementación y evaluación participativa de programas.

6) Por último, se observa la presencia de algunas ventajas comparativas:

a) en localidades pequeñas, el conocimiento mutuo existente entre los pobladores favorece la autorregulación comunitaria.

b) esta situación es destacada por las ONGs como un factor favorable para una gestión transparente de los fondos públicos a nivel municipal. En términos prácticos, existen mayores posibilidades de ejercer controles sobre las autoridades municipales y, a su vez, la propia comunidad puede hacer lo mismo con las organizaciones sociales. «El mutuo conocimiento es garantía de eficacia y eficiencia».

## ROSARIO

1) El primer aspecto a considerar en el análisis de las características de las ONGs en Rosario es la particular relación existente entre este Municipio y la Capi-

tal Provincial. Las dificultades de acceso a la información de los programas provinciales (por conflictos históricos y por la capacidad de Rosario de vincularse «directamente» con el nivel nacional) hacen que muchas ONGs desarrollen circuitos de información y relaciones más estrechas con la Nación y con algunas fundaciones internacionales que con la Provincia.

La visión de las OPAT, en este aspecto, es que cuando algún programa tiene que ser tramitado a través de la Provincia «termina muriendo en el despacho de algún funcionario» sin llegar a destino.

En cuanto a la vinculación con el Municipio, también existen dificultades relacionadas con que el gobierno local «prefiere trabajar con sus propios técnicos y no existe legislación que permita contratar directamente a ONGs». La contratación de asesoramiento técnico se produce generalmente a través de la Universidad, lo que marca una diferencia importante respecto de otros distritos.

En cambio, la vinculación entre el Municipio de Rosario y las OPAD es mucho más frecuente y varios de los programas de desarrollo social se encaran directamente a través de estas organizaciones (tanto en el gobierno anterior como en el actual).

2) En relación a las actividades predominantes, es posible visualizar dos ejes diferenciados:

a) las OPAT analizadas en esta investigación están claramente volcadas al estudio de las políticas municipales en el área de influencia de Rosario y al desarrollo de cursos de capacitación;

b) las OPAD se dedican principalmente a temas vinculados con la problemática de la pobreza, los chicos de la calle, la población en riesgo y el desarrollo de servicios públicos esenciales.

En este último eje, la relación con el Municipio se materializa a través de subsidios directos tanto para la ejecución de programas sociales como para el fortalecimiento institucional (alquiler de la sede de la institución, excepción de algunos tributos, etc.).

3) Otra particularidad importante a destacar en el caso de Rosario es que el propio Municipio tiene un cuadro importante de profesionales y técnicos (mayor en cantidad y en nivel que en otras áreas del país) que hacen que la propia estructura estatal se encargue de varias tareas de «asesoramiento» y «evaluación» de políticas que en otros distritos (como en el caso de Córdoba) se realizan a través de las OPAT.

A su vez, las tareas de este tipo que no son encaradas directamente por el gobierno local se realizan principalmente con la colaboración de la Universidad, lo que restringe más el accionar de las OPAT.

4) Esta situación lleva a que las ONGs de asistencia técnica y de investigación (OPAT y OPEI) tengan un «bajo perfil» y, a la vez, que el Municipio tenga niveles de vinculación mayores con las organizaciones de asistencia directa a la población (OPAD) para la aplicación de políticas sociales.

Por esa razón, se perciben escasos niveles de vinculación entre OPAT y OPAD, así como se han verificado muchas dificultades para constituir «redes» de articulación entre las organizaciones.

Los intentos de conformar acciones conjuntas entre las OPAD no se han cristalizado porque «el Estado coopta a algunas organizaciones por el tema de los recursos».

5) Las OPAD, por trabajar directamente con la población en situación de extrema pobreza, tienen una visión muy crítica de la situación social. «Las organizaciones sociales son sólo 'paragolpes', no pueden salir de la coyuntura y de lo cotidiano. Sin salarios y con responsabilidades, cubren las demandas en el cuerpo social que el Estado ya no se hace cargo».

Esta realidad también les resta capacidad de gerenciamiento a algunas organizaciones para producir cambios en la acción a largo plazo. A su vez, las propias instituciones públicas de técnicos del Estado compiten con las ONGs para poder sobrevivir, lo cual amplía el conjunto de problemas con el que se encuentran los voluntarios de las organizaciones sociales.

6) Por último, la situación de Rosario presenta algunas ventajas comparativas respecto de otros casos:

a) el Estado tiene cuadros profesionales formados y una articulación con la Universidad que le posibilita incorporar asesoramiento técnico.

b) varias OPAD lograron institucionalizar su relación con el Municipio y desarrollaron programas de mediano plazo cumpliendo un papel destacado en la implementación de políticas sociales (sobre todo en las áreas de vivienda y asistencia alimentaria).

## CÓRDOBA

1) La relación entre el Estado y las ONGs en el caso de Córdoba ha sido bastante singular por dos razones:

a) el gobierno provincial decidió encarar un modelo de planificación y ejecución descentralizada de políticas sociales con participación directa de ONGs.

b) el nivel de representatividad y de articulación de las OPAD con sus beneficiarios fue muy alto (en especial en el caso de la UOBDS - Unión de Organizaciones de Base para el Desarrollo Social).

Ese modelo, plasmado en la *mesa de concertación*, transfirió la tarea técnica y de articulación entre el Estado y las OPAD a las OPAT, fortaleciendo la estructura técnico-profesional de estas ONGs «intermediarias» y, a la vez, debilitando la estructura técnico-profesional del propio Estado para evaluar los programas y las políticas encaradas en ese contexto.

2) Las actividades predominantes en las OPAT están vinculadas con la vivienda, la tierra, los microemprendimientos, el desarrollo rural, la atención a la problemática de niños y mujeres y programas de capacitación para agentes comunitarios (a través de proyectos principalmente de carácter municipal o nacional). A su vez, el desarrollo de líneas de investigación internas de reflexión sobre la propia organización y sobre el contexto en el que desarrollan sus programas, parece ser una característica distintiva de las OPAT en Córdoba (quizás sólo asimilable al caso de la Capital Federal).

En el caso de las OPAD, las actividades han estado relacionadas con la apoyatura y el control de las tareas técnicas, además de la organización de la población beneficiaria y de la constitución de canales internos de procesamiento de las demandas.

3) En relación con los dos puntos anteriores, es importante destacar que la experiencia de Córdoba ha producido situaciones diferenciadas respecto de los otros distritos analizados en este estudio.

Por un lado, las OPAT han tenido un compromiso y una vinculación muy directa con las OPAD, lo que ha posibilitado desarrollar prácticas participativas y, a la vez, «agrandar» la estructura interna de las primeras bajo la perspectiva de un acceso fluido al financiamiento internacional y a los fondos provinciales para políticas sociales. La posterior crisis de ese modelo obliga a las OPAT a desarrollar un ajuste interno importante y lleva a las organizaciones a buscar nuevas áreas de servicios y fuentes de financiamiento para poder sobrevivir. Uno de sus principales efectos ha sido el sobredimensionamiento de las estructuras de las principales ONGs. En

este aspecto el asesoramiento a gobiernos municipales parece ser un camino a explorar.

Por otro lado las OPAD, que se habían acostumbrado a mostrarle «resultados» a sus beneficiarios en términos de obras de infraestructura, inician un camino de revisión de la relación con el Estado y tienden a adoptar una posición más confrontativa tanto en el plano político como en el social.

4) El agotamiento del modelo de la *mesa de concertación* ha llevado a las OPAT a un alto nivel de competencia por la captación de los escasos recursos, al punto de que algunos de sus integrantes reclaman «la creación de sistemas de evaluación y control desde las propias ONGs y el establecimiento de códigos de ética para desarrollar la búsqueda de recursos». «Las ONGs pueden morir por falta de financiamiento y por una estructura que ahora es muy grande».

La necesidad de reconversión de las OPAT y la modificación de sus perfiles institucionales es un eje decisivo para la continuidad de estas organizaciones que, por su evolución previa, sufren problemas que en otros distritos todavía no se avizoran con claridad.

5) Las OPAT no han tenido altos niveles de eficiencia en términos económicos pero sí han sido exitosas en las tareas de promoción, educación y organización de los beneficiarios. Las actuales exigencias del mercado les imponen condiciones de difícil cumplimiento (en especial en el caso de los microemprendimientos en términos del nivel de calidad y competitividad).

Paralelamente, los organismos internacionales no consideran que las ONGs deban cobrar sus servicios técnicos y, en el caso particular de Córdoba, las OPAT no se desarrollaron en base al voluntariado sino en base a un nivel de profesionalización importante: «para hacer trabajo de promoción verdadero es necesario hacer trabajo profesional, si no los pobres se hacen cargo de los pobres. Es necesario que se pague el costo técnico».

Por otra parte, la investigación y el conocimiento no aparecen como prioridad para las Agencias de financiamiento y es éste uno de los valores agregados que tradicionalmente ofrecieron las OPAT de Córdoba. El cuestionamiento de los integrantes de las organizaciones a esta situación viene dado porque «los programas no se elaboran en base a los intereses de la zona, vienen pensados directamente desde la nación sin conocer las particularidades de la zona y por eso fracasan».

6) En términos de las ventajas comparativas de la situación de Córdoba podrían mencionarse:

a) un nivel de acceso a la información sobre proyectos y programas mayor que en otros distritos, tanto en las OPAT como en las OPAD.

b) más allá de la crisis del modelo de *mesa de concertación*, las OPAT han desarrollado un perfil institucional y profesional que les otorga instrumentos para modificar sus modelos de gestión internos y adaptarse a una realidad de falta de recursos y de reinserción de algunos profesionales en la planta estable del Estado.

## SALTA

1) En el caso de Salta, la relación entre el Estado y las ONGs está claramente determinada por las dificultades de acceso a la información por parte de las organizaciones sociales. La falta de un área pública en donde se concentre la información sobre programas con participación de ONGs resulta un problema más grave que en el resto de los distritos analizados en esta investigación.

Esta situación, que afecta tanto a las OPAT como las OPAD, parece vincularse con dos cuestiones:

a) exceso de burocracia y de oficinas «paralelas» en el Estado.

b) prácticas clientelares a través de las cuales sólo las organizaciones sociales más cercanas al gobierno tienen acceso directo a la información.

En algunas situaciones, los programas articulados directamente desde la nación resultan más eficaces que los implementados desde la provincia, debido a que el Estado provincial tiene pocos cuerpos técnicos preparados que puedan generar canales de vinculación y actividades conjuntas con las organizaciones sociales.

2) Las actividades predominantes en las OPAT consideradas en este estudio están vinculadas con la atención a la problemática de niños, mujeres y programas de capacitación para agentes comunitarios (por medio de políticas nacionales). A su vez, el desarrollo de líneas de investigación en relación directa con la Universidad es un rasgo común en estas organizaciones que responde al hecho de que una porción importante de sus miembros mantienen lazos cotidianos con las universidades de Salta y Jujuy.

En el caso de las OPAD, lo predominante son los cursos de capacitación laboral (oficios del estilo carpintería, costura, etc.) y el desarrollo de servicios públicos esenciales en coordinación con el Municipio.

3) Otra característica del caso de Salta es la particular relación entre las organizaciones sociales de la Iglesia (en especial Caritas) y el resto de las organizacio-

nes de la sociedad. Por su peso histórico, las organizaciones comunitarias de la Iglesia Católica tienen un acceso a la información y una llegada al conjunto de la sociedad carenciada muy directo (probablemente mayor que en los otros distritos estudiados) lo que se contrapone con las dificultades que encuentran el resto de las organizaciones.

En este sentido, distintas organizaciones que trabajan en un mismo espacio y sobre la misma problemática, tienen muchas dificultades para articular sus acciones. Las tareas de las organizaciones de la Iglesia y las del resto van por canales totalmente diferenciados, lo que en muchos casos lleva a duplicar esfuerzos en una misma tarea.

4) Al igual que en el caso de Rosario, la relación entre las OPAT y las OPAD se produce de manera muy ocasional. Resulta difícil visualizar ONGs «intermedias» en Salta, ya que la mayoría produce trabajos de asistencia directa o de capacitación.

La diferenciación mayor parece encontrarse entre las «profesionales» y las de «base». Las primeras han logrado intervenir en programas nacionales pero presentan muchas dificultades para articular sus tareas, «todas las ONGs compiten por un mismo espacio y las que tienen más éxito son las que se adaptan mejor a las reglas del clientelismo». Las organizaciones de «base» se encuadran dentro de la gestión social cotidiana y representan a los vecinos. En ambos casos, tienen poca autonomía para obtener recursos y dependen del nivel de articulación que logren construir con el Estado.

5) Las OPAD se conforman a través de una amplia red de voluntariado (los Centros Vecinales han logrado crear canales de comunicación eficaces con los vecinos) pero presentan déficits de gestión muy pronunciados. «El Estado no se ha encargado de formar dirigentes sociales y por eso tenemos dificultades para obtener recursos y para formar a nuestra gente». En este aspecto, se nota una distancia importante entre las OPAT, que desarrollan programas de capacitación a agentes comunitarios, y las OPAD, que tienden a concentrar sus demandas sólo sobre el Estado.

En términos de las dificultades, a esa falta de formación de la dirigencia social se debe agregar el impacto de la crisis económica en la Provincia durante el último año y medio, que ha llevado a muchas OPAD a tener que autofinanciarse a través de la prestación de servicios de salud y de capacitación laboral. La experiencia, en general, no ha sido muy positiva por el bajísimo nivel de recursos económicos de la población a la que se dirigen estos servicios.

6) Las ventajas comparativas que presenta el caso de Salta están vinculadas con:

a) la constitución de «redes» entre las OPAD (tanto las redes de los Centros Vecinales como las redes de las organizaciones vinculadas con la Iglesia funcionan de manera permanente y mejor que en otros distritos).

b) las OPAT presentan cuadros técnicos y profesionales (en general provenientes de la Universidad) con un nivel de capacitación superior a los cuadros técnicos del Estado, lo que parece definir un escenario favorable a una mayor articulación futura entre el Estado y las OPAT.

## MISIONES

1) La relación entre el Estado y las ONGs en la Provincia de Misiones ha intentado vehiculizarse a través de la constitución de un Foro de la Integración que no logró consolidarse. El conflicto parece haber estado marcado por una tensión entre el intento de cooptación del Estado y la búsqueda de autonomía de las ONGs. «Los objetivos del Estado son diferentes de los objetivos de las ONGs. El Estado lo que busca es ampliar su base institucional mientras que las ONGs se basan en la relación y en la tarea con la gente».

El Estado provincial, con el objetivo de lograr resultados de corto plazo, se ha articulado con las ONGs de asistencia directa para atenuar los problemas derivados de la pobreza. «En ese contexto no ha desarrollado objetivos estratégicos en los cuales puedan insertarse las ONGs de 'promoción'».

2) Las actividades predominantes de las ONGs son muy dispersas por las propias características de la provincia. Así, tienen programas similares a otras regiones como la atención de la pobreza, la minoridad y el desarrollo rural y, además, presentan programas de trabajo relacionados con la población indígena y la integración con los trabajadores rurales provenientes de Paraguay y Brasil.

De todos modos, dentro de los casos estudiados, la Provincia de Misiones parece tener uno de los índices más altos de desarrollo de microemprendimientos (tanto en el nivel productivo como en el fortalecimiento de minifundios y huertas).

3) A diferencia del caso de Salta, la articulación entre las organizaciones sociales vinculadas a la Iglesia Católica (en especial Caritas y las Juntas Promotoras de la Copa de Leche) y el resto de las organizaciones sociales funciona bien tanto

para desarrollar esfuerzos comunes en la búsqueda de recursos como en la implementación de programas concretos.

4) En cuanto a la relación entre las ONGs parece darse un caso original. Por un lado, las OPAT con mayor peso institucional han tenido relevancia en los últimos tiempos y han logrado establecer canales de financiamiento tanto nacional como internacional para el desarrollo de sus programas de fortalecimiento de grupos de base, tanto en el ámbito rural como urbano. Por otro lado, las OPAD con más tradición trabajan paralelamente a estas OPAT y no han logrado establecer canales fluidos de comunicación.

En definitiva, sólo existe un alto nivel de relación OPAT - OPAD en los casos en que estas últimas son creadas por las primeras y responden a un perfil de grupo comunitario. En el caso de las OPAD con tradición en la asistencia directa a la población, el canal de comunicación con las OPAT es relativo.

5) En términos de las dificultades para el desarrollo institucional y el fortalecimiento de las OPAT, los representantes de los casos estudiados han mencionado:

a) la falta de un programa de desarrollo estratégico por parte del Estado que incorpore los principios de la promoción («un camino junto a la gente»).

b) la «incomprensión de las Agencias de Cooperación de la realidad social argentina al suponer que la situación de los pobres en nuestro país es mejor que la de los pobres en Paraguay».

Este segundo elemento aparece como un problema específico de Misiones por su cercanía con Paraguay. A partir del diagnóstico de que nuestro país se encuentra en un escalón superior que Paraguay en términos del problema de la pobreza, las OPAT de Misiones sienten que las Agencias sólo financian los programas y no la tarea técnica o de coordinación, cosa que sí sucede en Paraguay.

6) Las razones expuestas en el punto anterior también han permitido establecer algunas ventajas comparativas en el caso de Misiones: se han acentuado los programas de desarrollo regional (con la coordinación a cargo de Paraguay) y, de ese modo, algunas ONGs han podido participar de proyectos con aplicación en nuestro país que de otro modo no hubieran sido «elegidos» por las Agencias de Cooperación.

## CAPÍTULO 4

### ALGUNAS EXPERIENCIAS RELEVANTES: ORGANIZACIONES, ALIANZAS Y REDES

---

Uno de objetivos del estudio ha sido la identificación y análisis de ONGs de alcance nacional, y de experiencias de gestión asociada entre Estado y ONGs, que por sus características resulten casos ilustrativos de las diferentes estrategias implementadas por las organizaciones en el cumplimiento de sus misiones fundamentales. Para ello se realizaron entrevistas con dirigentes de 18 organizaciones entre las que fueron seleccionadas los casos que se presentan a continuación. No se incluyeron ONGs nacionales con incidencia en el mundo rural, cuya especificidad obliga a estudiarlas de manera diferencial.

#### 1- ORGANIZACIONES DE ALCANCE NACIONAL

En este punto hemos analizado algunos casos ilustrativos de la forma en que las ONGs despliegan su accionar a nivel nacional: CARITAS, CRUZ ROJA, Fundación Poder Ciudadano y Fundación Emprender. Los dos primeros casos han sido seleccionados por tratarse de organizaciones consolidadas, de amplia trayectoria y alcance geográfico, que han implementado en los últimos años planes de reconversión de sus misiones tradicionales. El caso de Poder Ciudadano plantea la experiencia de una organización joven, de rápida expansión dentro del campo de las instituciones de «reclamo» que ha generado actividades novedosas de vinculación con el Estado y la sociedad. Finalmente, Emprender constituye una experiencia inédita en el país de ONG de asistencia técnica y financiera que ha implementado mecanismos de autosustentación innovadores y que, como en el caso de Poder Ciudadano, se ha transformado en una ONG de alcance nacional.

## Caritas Argentina

*Perfil institucional.* Es una organización creada por la Pastoral Social del Episcopado argentino con una estructura central (Comisión Nacional) y dependencias a nivel de regiones (agrupamiento de diócesis del país), diócesis y parroquias. CARITAS usa la personería jurídica de la Iglesia. La Comisión Nacional es el máximo organismo directivo y está integrado por un presidente y vicepresidente (obispos y/o sacerdotes), director, vicedirector y vocales. Esta comisión junto a representantes de cada región (que agrupa a varias diócesis) conforman el Consejo Federal, órgano que determina prioridades de acción y analiza el desarrollo de Caritas en todos sus niveles de intervención.

Esta estructura se despliega en una red de 63 organismos diocesanos y 5000 centros de base (CARITAS parroquiales). La Comisión Nacional opera como órgano central de coordinación, garantizando el flujo de información en toda la red, y ejerciendo funciones de control y auditoría de los programas en ejecución y de los fondos adjudicados.

Según la misión declarada en sus estatutos, CARITAS anima y coordina la actividad oficial y organizada de la Iglesia Católica, para «procurar el desarrollo integral de todo hombre... con especial preferencia por las personas y por las comunidades más marginadas». Entre sus funciones principales se destacan: la promoción de estudios sobre problemáticas sociales para la fijación de las prioridades de su accionar; el establecimiento de programas y proyectos; la formación de sus miembros; la recaudación de recursos necesarios para la atención de necesidades sociales; la realización de obras para el cumplimiento de sus objetivos; la colaboración con otras instituciones en programas de asistencia, acción social y desarrollo y promoción.

Adicionalmente al cumplimiento de estas funciones, la Comisión Nacional transmite a las comisiones diocesanas las orientaciones y directivas que formulan el Consejo federal y el Episcopado argentino; coordina los programas y acciones a nivel nacional, diocesano y parroquial; tiene bajo su responsabilidad la realización de estudios técnicos necesarios para el cumplimiento de sus metas o en su defecto la búsqueda de asesoramiento correspondiente (organismos públicos, profesionales, etc.); finalmente, representa a CARITAS en las vinculaciones con organismos nacionales e internacionales.

El financiamiento de CARITAS procede de su patrimonio actual, de donaciones y colectas, y de aportes y subsidios recibidos de organismos nacionales e internacionales. Cada nivel tiene potestad para administrar los recursos económicos que recauda y derecho a recibir una tercera parte de la recaudación obtenida a ese nivel durante la Colecta Anual de CARITAS Argentina. A su vez, la Comisión Nacional destina fondos específicos a cada dependencia regional, diocesana o parroquial, para la ejecución de diversos proyectos que se encaran a nivel local o nacional.

*Funcionamiento a nivel nacional.* El funcionamiento de esta ONG se basa principalmente en el trabajo voluntario y estable de 20.000 personas en todo el país. El personal rentado solo alcanza a 90 personas, en general técnicos y profesionales formados en la organización. Para necesidades puntuales, por ejemplo capacitación de sus cuadros o realización de estudios, se contrata a profesionales externos.

La planificación del trabajo se realiza en los distintos niveles de ejecución. Desde la Comisión Nacional se formulan y coordinan la ejecución de proyectos nacionales pero también las comunidades de base -acompañadas por las diócesis- arman sus propios proyectos. Para ello cuentan con sus propios recursos más los adicionales (recursos económicos o servicios de capacitación) que CARITAS diocesana o nacional transfieren de acuerdo a la evaluación que se realice en cada caso. Esta metodología de trabajo combina un margen de autonomía en la definición de las agendas comunitarias, con importantes cuotas de control progresivo en las distintas instancias superiores de la administración.

En la entrevista realizada a integrantes de la Comisión Nacional, se califica a esta operatoria como «garantía de transparencia» en el manejo de los fondos, y «garantía de efectividad» en las acciones emprendidas. Su amplia red de órganos se distribuye en todo el país, aún en regiones muy alejadas de los centros de decisión política y económica. Esto es visualizado como una ventaja que pocas organizaciones pueden ofrecer en términos de alcance de su accionar.

En los últimos años han comenzado a redefinir su misión institucional, tradicionalmente caracterizada por la atención de necesidades básicas de la población. Hoy prefieren identificarse como organización de promoción humana, aludiendo con esto a una misión no solamente centrada en la asistencia directa, sino también, en el fortalecimiento de las capacidades comunitarias para la solución de sus problemáticas. Lo peculiar de este caso es que CARITAS NACIONAL opera con organizaciones comunitarias creadas bajo el paraguas de la misma estructura, es decir, las CARITAS parroquiales. De este modo, su funcionamiento integra en los distintos niveles de intervención, roles propios de las OPAD (sedes parroquiales) y las OPAT (sedes diocesanas y nacional).

Un listado de los 79 proyectos aprobados por la Comisión Nacional para todo el país durante 1995 (en total unos 300.000 pesos) muestra que se destinaron el 37 % de los fondos a actividades comunitarias (apoyo a centros comunitarios, caritas parroquiales, comedores, guarderías, dispensarios); 16 % a mejoramiento de condiciones habitacionales, barriales y comunitarias; 37 % a emprendimientos productivos (agropecuarios, de producción artesanal y semi-industrial); y un 13 % a capacitación y asistencia técnica.

La existencia de proyectos dirigidos a centros comunitarios (diferenciados de las sedes parroquiales de CARITAS) y a emprendimientos productivos, y en general la diversidad de las acciones emprendidas, revelan una vinculación con la co-

munidad mucho más compleja que los modelos asistencialistas propios de la tradicional filantropía de la Iglesia. Respecto a su relación con otros actores sociales, se dan las siguientes situaciones:

a) Su vinculación con otras ONGs es diversa, aunque no esta planteada de forma muy sistemática. Con grandes organizaciones a nivel nacional han tenido contactos puntuales, por ejemplo con UNICEF y Cruz Roja. A nivel regional, han tenido buenas experiencias de trabajo con organizaciones como INCUPO, FUNDAPAZ y ENDEPA. Sin embargo las dimensiones de CARITAS -en términos de centros regionales, provinciales y locales- la transforman en una organización en gran medida autosuficiente, donde las relaciones con otras ONGs no son la norma general de funcionamiento.

b) Respecto a organismos de financiamiento internacional: han tenido contactos frecuentes, pero nunca se ha concretado un programa conjunto. El interés es mantener una relación directa, sin intermediación del Estado, cosa que aún no se ha producido.

c) Respecto al Estado: mantienen una relación más fluida a nivel municipal, sobre todo en comunidades pequeñas, que a nivel provincial o nacional. No les interesa tanto ser ejecutores de programas ya armados por el gobierno como tener un rol en la definición de las políticas sociales. Identifican como uno de los principales problemas los diferentes intereses que animan a CARITAS respecto los objetivos de las instituciones políticas.

## Fundación Emprender

Esta Fundación es única en su tipo en el país. Se trata de una organización que capta dinero de entidades bancarias para ofrecer créditos de bajo monto - desde \$300 a \$ 5.000- a microempresas que no acceden a financiación en el sistema comercial. El sistema se autosustenta en la medida de la devolución del crédito tomado, que permite a la Fundación equilibrar su propia deuda y captar nuevos recursos en el mercado financiero. En los últimos años han obtenido un crédito blando del Banco Interamericano de Desarrollo por \$ 500.000 (a 25 años de plazo) que les permitió saldar sus deudas con los bancos privados y conseguir mejores condiciones para su funcionamiento.

Los beneficiarios de estos créditos son personas autoempleadas, empresas familiares o unipersonales, de sectores medios empobrecidos o sectores populares. La estrategia de la ONG se basa en reforzar inicialmente la actividad actual de la microempresa para alcanzar el pleno de su producción o nivel de ventas. Se realiza un balance previo al otorgamiento del crédito para establecer puntos de referencia de la empresa. En una segunda fase de consolidación y crecimiento se

ofrece nuevos créditos y capacitación. En todo el proceso el beneficiario recibe asistencia técnica adecuada a sus necesidades específicas que procuran el fortalecimiento de su gestión y la generación de una cultura empresarial.

De esta manera, ofrecen a microempresarios tres tipos de servicios que pueden estar combinados o no: asistencia financiera, asistencia técnica y capacitación. No se financian microemprendimientos ya que el riesgo en estos casos es alto y básicamente la organización se sostiene en base a una alta tasa de devolución de los créditos otorgados.

La Fundación siguió el modelo aplicado por otras organizaciones en América Latina, en particular la experiencia de la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa (PRODEM). Esta ONG es la primera organización en el mundo que se transformó exitosamente un banco comercial, el Banco Sol. Logró implementar un programa de apoyo crediticio de muy bajo monto, a sectores empobrecidos de la población, basado en la aplicación de tasa de interés comercial y no subsidiadas. Se realiza un monitoreo intensivo, con visitas semanales a los deudores. Uno de los mecanismos más novedosos consiste en el otorgamiento de créditos a miembros de «grupos solidarios», cuyos restantes integrantes son garantes. Los garantes controlan la devolución del crédito, ya que una vez saldada la deuda, cualquiera de ellos podrá acceder a al crédito. Este sistema ha permitido al PRODEM obtener una alta tasa de devolución (99 por ciento), transformándose una de las experiencias más exitosas de apoyo crediticio a sectores pobres.

Emprender comenzó sus actividades en 1992 bajo un esquema similar al del PRODEM. Su capital inicial fue privado y actuaba solo a nivel local. Actualmente está administrando \$ 2.300.000 otorgados a 2.400 personas. Su radio de acción es nacional y ha abierto varias sucursales, en donde trabajan rentadamente 32 personas. Su actividad se difunde mediante la acción de asesores de créditos que salen a visitar a potenciales clientes, y a través de los mismos beneficiarios que promocionan los servicios de la ONG.

Su única vinculación con el Estado pasa a través de su participación en el Proyecto Micro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: han ganado una licitación para ofrecer 20 cursos de capacitación a microempresarios. En términos generales, la Fundación es cautelosa con respecto al funcionamiento del Estado: se evalúa positivamente algunas experiencias, como el Proyecto Micro, pero se teme la politización de los instrumentos de política social.

Uno de los aspectos más destacables de esta experiencia, reside en las bases que sostienen la vinculación con sus beneficiarios actuales y potenciales. Un alto grado de confianza recíproca permite, tanto la autodeterminación de los propios beneficiarios (ellos eligen el destino final del crédito) como la autosustentación de la ONG (que sobrevive aún trabajando con un nivel de endeudamiento muy alto).

En síntesis, esta organización constituye una experiencia altamente innovadora en el contexto nacional por el tipo de servicios que ofrece a sectores empobrecidos de la población. Sus beneficiarios no son otras ONGs ni organizaciones comunitarias de base, sino microempresarios. Desde esta óptica, su perfil corresponde al de una OPAD.

Al analizar su misión institucional, se advierte que sus propósitos exceden la asistencia de necesidades básicas (si se limitan a éstas la alimentación, vivienda y salud). Han definido un rol más cercano a la promoción y desarrollo, por la vía -de alto impacto social- del fortalecimiento del capital de trabajo existente en la población de menores recursos económicos.

## Fundación Poder Ciudadano

Es una institución joven que se desenvuelve dentro del campo de las ONGs de educación ciudadana, defensa de derechos específicos, y control de la gestión estatal. Ha alcanzado en pocos años una importante presencia a nivel nacional, aunque no tiene filiales en el país por propia decisión. La política de la institución es capacitar a ciudadanos para el ejercicio y defensa de sus derechos, y asesorarlos para la creación de sus propias instituciones locales. Gran parte de sus actividades se dirigen al apoyo técnico a otras ONGs abocadas a problemas similares y que implementan proyectos auspiciados por la Fundación. «La idea es que la comunidad donde se implementa el proyecto desarrolle su propia capacidad para sostenerlo».

De esta manera su vinculación con la comunidad responde al perfil de una OPAT, con las peculiaridades que presentan las organizaciones que hemos identificado -según sus objetivos- como ONGs de reclamo. En estas organizaciones el espacio público se transforma en una arena de intervención donde el Estado es un interlocutor destacado de las acciones institucionales. Su metodología consiste en establecer mecanismos de «auditoría social» de los diferentes niveles de administración gubernamental. Se han establecido convenios con un municipio y un gobierno municipal que suponen la generación de canales de participación ciudadana para la evaluación y control de los servicios que ofrecen las administraciones. Para ello elaboran encuestas, capacitan para su administración a ONGs y monitorean su implementación.

El personal es fundamentalmente voluntario: solo el 10 por ciento de sus 100 miembros cobran una renta. Se financian principalmente por fondos provenientes de organismos internacionales. En segundo lugar, por recursos generados por actividades propias. Han implementado mecanismos de financiación innovadores que tienden a cubrir los gastos cotidianos de funcionamiento de la Fundación, un rubro que generalmente no es considerado en los fondos recibidos del exterior para pro-

yectos específicos. Por ejemplo, el «Círculo Ciudadano» es un sistema que canaliza donaciones de ciudadanos comunes comprometidos con la causa de la institución. Estas vías mixtas han permitido una importante y dinámica captación anual de fondos.

Algunos de los proyectos en curso son actividades que han tenido un impacto destacado en los medio de comunicación, como por ejemplo el Banco de Datos de Políticos Argentinos, que registra información del perfil personal, patrimonial y público de los candidatos partidarios, o los Foros de Interés Ciudadano. Dos concursos públicos se llevan a cabo como estrategia concientizadora acerca de los diferentes temas de interés para la Fundación: La Copia y La Coima (sobre corrupción), Valores y Tolerancia (sobre discriminación).

## Cruz Roja Argentina

Esta institución, una de las más antiguas del país, presenta características excepcionales respecto a otras ONGs analizadas en este estudio. Es una organización compleja, de alcance nacional y estructurada en torno a una sede central y 86 filiales en todo el país, todas con la misma personería jurídica de la CRUZ ROJA. Tiene 450 personas rentadas entre su personal y más de 6.000 voluntarios. Su organigrama se asemeja al de CARITAS: existen estructuras centrales, regionales (agrupan a filiales de una región) y filiales locales. Cada instancia tiene su órgano de gobierno específico, elegido por las respectivas Asambleas. El Consejo Supremo integra además de los delegados de los Consejo Regionales, a miembros del gobierno nacional en carácter de coordinadores de los programas de emergencia.

Las filiales son creadas por iniciativa de las propias comunidades y el aval de instituciones públicas y privadas de la localidad. Se constituyen con un mínimo de 50 personas, y a los 2 años de funcionamiento pueden participar de la Asamblea general. Las filiales tienen amplia autonomía para elaborar e implementar sus propios proyectos, adquirir bienes, establecer convenios con instituciones públicas y privadas, y recaudar fondos. Solo existe un monitoreo central en relación al cumplimiento de la normativa general de la institución, y en aquellos casos en que el Consejo Supremo financia iniciativas de las filiales.

Uno de los aspectos más relevantes de esta ONG es su actual proceso de «reconversión»: han puesto en marcha un plan de rediseño organizacional basado en la apertura de nuevas áreas de trabajo. Tradicionalmente la Cruz Roja era una institución «de reacción», es decir, preparada para intervenir en catástrofes y coordinar la asistencia a la población en casos de emergencia. Adicionalmente, capacitaba en la formación de enfermeros y para los primeros auxilios. Las 38 Escuelas de enfermería en todo el país, y los diferentes cursos de primeros auxilios implementados han sido tradicionalmente una importante

fuerza de recursos económicos para el sostenimiento de la institución. El área de Juventud ha sido también una importante línea de trabajo, fundamentalmente orientada a la formación de líderes y voluntarios juveniles, especialmente capacitados para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

En los últimos años se creó el Departamento de desarrollo comunitario, abocado al diseño e implementación de un Plan Nacional de desarrollo. Esta nueva área de trabajo se genera como resultado de la decisión institucional de avanzar en programas de promoción comunitaria de carácter permanente, y no acotados a la ocurrencia de una emergencia circunstancial.

## 2- EXPERIENCIAS DE GESTIÓN ASOCIADA

En este apartado presentamos cinco experiencias de gestión asociada entre Estado y ONGs que muestran las distintas estrategias que pueden desplegarse en términos de aplicación de las políticas sociales. Algunos casos están asociados al control comunitario (Lomas de Zamora y Chacabuco), y en otros a la implementación de tales políticas (Córdoba, Río Cuarto y Organizaciones Madrinas).

### La Mesa de concertación en Córdoba

La Mesa de Concertación Social en Córdoba ha sido una experiencia singular en la medida en que se constituyó como una instancia de articulación en la que participaron varios actores: i) el Estado provincial a través del Ministerio de Desarrollo Social, ii) el Municipio de la Ciudad de Córdoba, iii) más de 80 OPAD agrupadas en la UOBDS (Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales) y iv) cuatro OPAT: SEHAS, SERVIPROH, CECOPAL y Taller Carlos Mujica.

La Mesa se constituyó a partir de una decisión política del Ministerio de encarar un modelo de planificación y ejecución descentralizada de políticas sociales con participación directa de ONGs.

De ese modo, se trabajó con el objetivo de canalizar el flujo de recursos disponibles en el campo del hábitat para implementar programas de regularización del acceso a la tierra, urbanización y construcción de viviendas a través de las OPAD, con apoyo técnico de las cuatro OPAT intervinientes.

El modelo funcionó de la siguiente forma: el Estado provincial otorgó los recursos económicos, las OPAD organizaron a la comunidad e identificaron sus necesidades y las OPAT actuaron como asesoras técnicas en el proceso de formulación y

ejecución de los proyectos y en el proceso de fortalecimiento institucional de las OPAD.

Una parte importante del «éxito» de la primera etapa de esta experiencia estuvo asociado al alto nivel de representatividad y de articulación de las OPAD con sus beneficiarios. La UOBDS surgió como el resultado de la fusión de cuatro redes de organizaciones barriales: Encuentro de comunidades en marcha, Coordinadora de villas y barrios carenciados, Coordinadora de loteos indexados y Comisión de hábitat popular que tenían una trayectoria y una práctica de trabajo territorial muy extendida.

La Mesa de Concertación operó a partir de tres instancias institucionales:

1 - La UOBDS actuó a través de una mesa ejecutiva conformada por cinco miembros que tenía como objetivo principal expresar las necesidades y prioridades de los pobladores. Esa estructura interna reflejaba las opiniones de los plenarios de delegados en los que se ponía de manifiesto las principales cuestiones a resolver y la tarea que cada organización había realizado en su ámbito territorial.

2 - La mesa de coordinación, en la que participaron las OPAT y la mesa ejecutiva de las OPAD, que tuvo como objetivo principal la coordinación del apoyo técnico.

3 - La Mesa de Concertación que fue el espacio que finalmente tomó las decisiones respecto de la implementación o apoyo a los proyectos.

Este modelo logró efectivamente transferir la tarea técnica y de articulación entre el Estado y las OPAD a las OPAT, fortaleciendo la estructura técnico-profesional de estas ONGs «intermediarias» y, a la vez, ampliando la capacidad técnico-profesional del propio Estado para evaluar los programas y las políticas encarados.

En el caso de las OPAD, las actividades se relacionaron tanto con la organización de la población beneficiaria y la constitución de canales internos de procesamiento de las demandas como con la apoyatura y el control de las tareas técnicas. En este último aspecto parece estar una de las razones que posibilitaron la concreción de este modelo: las OPAD se articularon exitosamente con sus bases y con las OPAT pero, a la vez, desarrollaron un política permanente de control sobre las ONGs «intermediarias» que permitió fortalecer la relación y mejorar el resultado de los programas.

## La Municipalidad de Río Cuarto y las asociaciones vecinales

La experiencia de la Ciudad de Río Cuarto es probablemente la que muestra un mayor nivel de articulación y de institucionalización en el trabajo entre una Municipalidad y las Asociaciones Vecinales.

El alto grado de desarrollo del movimiento vecinal en esta localidad que data de mediados de siglo permitió que a partir del año 1987 un conjunto de servicios tradicionalmente brindados por la Municipalidad comenzaran a descentralizarse y a prestarse a través del trabajo de las Asociaciones. Con este objetivo se delimitó el área de influencia de cada una, se aprobó un régimen orgánico que regula su funcionamiento y se aprobó un marco regulatorio para la concesión de servicios municipales a las asociaciones. Entre estos servicios se incluyen: Jardines Maternales, Desmalezamiento, desmonte, riego y limpieza de veredas, calles de tierra y baldíos, servicios de salud y diferentes tareas educativas, culturales y de recreación.

Actualmente el presupuesto adjudicado a las asociaciones para el desarrollo de estas tareas asciende a cerca de \$2.300.000. Más de la mitad de este presupuesto está dedicado al trabajo en la vía pública. Junto con el envío de recursos, la Municipalidad también aporta personal contratado para el desarrollo de actividades de capacitación laboral y de líderes comunitarios, talleres culturales, deportivos y bibliotecas populares. Las Asociaciones también son las portadoras de reclamo de la población respecto de los problemas de infraestructura y sociales. En muchos casos son ellas, a través de la participación de los vecinos, las que adjudican las obras públicas y en algunas ocasiones las que las administran. En los casos en los que la Asociación no posee sede propia el Municipio aporta fondos para la construcción de la misma o, para el alquiler de un local.

La reunión realizada con los dirigentes vecinales, el intendente municipal y el subsecretario de asuntos vecinales permitió observar una coincidencia general en la mayor eficiencia en el trabajo realizado en forma descentralizada que en el que desarrolla la propia municipalidad. Los casos de los Jardines Maternales (30) y los del riego de las calles parecen ser los más notorios. Se perciben mejores resultados con costos sensiblemente menores.

Los principales problemas señalados por los propios dirigentes están vinculados a la necesidad de formación de cuadros dirigentes para el gerenciamiento y administración de las instituciones, la dificultad de resolver las cuestiones impositivas planteadas por la DGI en la zona y la necesidad de contar con equipos técnicos para el asesoramiento en temáticas sociales y de infraestructura más complejas.

Junto con destacar las claras ventajas del modelo en cuanto a la eficiencia en el servicio y el control y la participación comunitaria, existen un conjunto de cuestiones que exigen de un estudio más profundo para evaluar el impacto de esta estrategia en toda su dimensión y en sus posibilidades de generalización a otros municipios. Las más importantes son a) el análisis de los niveles efectivos de participación de los vecinos tanto en el diseño, desarrollo y evaluación de las acciones sociales, como de la vida interna de las asociaciones; b) la capacidad de las entidades vecinales en la articulación de las demandas de la población frente a los organismos municipales y provinciales c) la vinculación del movimiento vecinal con los partidos políticos locales y provinciales y el tipo de relación política con el Municipio y c) la relación del movimiento con otro tipo de ONGs de Río Cuarto.

## Los COC en Lomas de Zamora

La experiencia de creación de los COC (consejos de organización comunitaria) en el Municipio de Lomas de Zamora se enmarca dentro de un programa general de ampliación de la participación de las entidades intermedias en el control y gestión de las políticas locales. Uno de los rasgos característicos y particulares de esta experiencia en su continuidad, ya que este modelo institucional se inició a mediados del año 1992 (a través de la ordenanza núm. 6643) y aún, con idas y vueltas, continúa vigente.

Los COC se han desarrollado con el objetivo de presentar proyectos y verificar la prestación de los servicios locales. Estos Consejos fueron delimitados en áreas de alrededor de 60 manzanas y se conformaron a partir del nucleamiento de todas las instituciones de la zona que contaban con reconocimiento legal y municipal y tenían interés en integrarlo.

En algunos casos, los COC han acompañado el proceso de descentralización funcional-administrativa, permitiendo la instalación de oficinas de recaudación con personal municipal en los distintos barrios para facilitar a los vecinos el cumplimiento de los pagos.

La creación de estos Consejos estuvo acompañada de una decisión política tendiente al logro de dos objetivos: i) articular la comunicación entre el control socio-político y los intereses particulares de los distintos sectores de la comunidad y ii) organizar espacial y socialmente a la comunidad (delimitando territorialmente el radio de acción de cada Consejo).

De este modo, en la primera etapa se planificó, junto a las organizaciones intermedias, la división geográfica y las bases de funcionamiento que contemplaron las particularidades de cada zona.

Posteriormente, se produjo la consolidación institucional de los COC que llegó a posibilitar el funcionamiento efectivo de más de 50 Consejos en todo el Distrito, con dinámicas diferentes en cada caso:

- Algunos se dividieron en comisiones de trabajo por áreas específicas (de acuerdo a la temática de interés de cada ONG participante) y otros funcionaron en bloque para articular el conjunto de problemas.

- Los COC que contaron con mayor presencia de asociaciones de profesionales tendieron a adoptar el primer modelo y a desarrollar un mayor perfil técnico en las propuestas.

- La mayoría de los COC han presentado interés por los temas vinculados a las obras de infraestructura y el control de los servicios públicos.

Este modelo de relación Estado local - ONGs ha sido «exitoso» en términos de la continuidad y la articulación de demandas a partir del efectivo interés demostra-

do por los funcionarios políticos de la comuna por la experiencia (plasmada en reuniones de gabinete con los COC y en la participación activa de Secretarios y Delegados Municipales).

A su vez, resulta novedosa la aplicación de un modelo de estas características en uno de los municipios más grandes y con altos índices de problemas socio-económicos del Conurbano Bonaerense.

Sin embargo, los riesgos de este modelo parecen correr por el lado de la excesiva «politización». Parte de las ONGs intervinientes se mostraron de acuerdo con el diseño institucional pero pusieron reparos en el funcionamiento de algunos COC en términos de la utilización de las organizaciones intermedias para potenciar el rédito político del partido oficial y trasladar parte de los problemas de la administración central.

## La Gestión Municipal en Chacabuco

La experiencia de gestión asociada de la Municipalidad de Chacabuco es la menos institucionalizada de las incorporadas en este informe. El funcionamiento de las ONGs locales y su relación con el gobierno local se enmarcan dentro de un modelo de gestión de reciente implementación que procura co-responsabilizar a las organizaciones sociales en el diseño y la producción de políticas.

El municipio lleva a cabo un gestión caracterizada por la apertura de canales de participación hacia las OPAD procurando desarrollar mayores facilidades para el trabajo conjunto a pesar de la restricción de recursos económicos. En ese contexto, se implementan programas de asistencia directa a la población a través de centros vecinales y centros de jubilados y se desarrollan reuniones de consulta permanentes con las organizaciones territoriales más representativas.

Por su dimensión y volumen poblacional, el caso de Chacabuco permite un mayor conocimiento entre los pobladores y favorece la autoregulación comunitaria. Esto es destacado por las ONGs como un factor favorable para una gestión transparente de los fondos públicos a nivel municipal. Las organizaciones tienen efectivamente mayores posibilidades de ejercer controles sobre las autoridades municipales, y a su vez, la comunidad puede hacer lo propio con las mismas ONGs y el Estado.

Las organizaciones sociales y el Estado local tienen un frente en común que es el reclamo de que la descentralización de servicios sea acompañada de una transferencia apropiada de fondos. Esta situación, que es percibida como una deliberada exclusión de las pequeñas comunidades provinciales en la distribución de los recursos como consecuencia de su escasa relevancia electoral, potencia la articulación entre los niveles público y privado.

## Las Organizaciones mdrinas y el Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil

Esta experiencia es ilustrativa del tipo de articulaciones que se establecen entre OPAD, OPAT y Estado en torno a la ejecución de un programa social. Estas vinculaciones han sido el centro de algunas hipótesis manejadas en esta investigación, que aludían al rol de intermediación cumplido por las OPAT.

El PFDJ es un programa de la Secretaría de Desarrollo Social dirigido a apoyar iniciativas de grupos comunitarios constituidos por jóvenes de 15 a 28 años, provenientes de sectores medios y sectores con necesidades básicas insatisfechas. Se otorga financiamiento -hasta un monto de \$5.000- a iniciativas que deben ser ejecutadas en 6 meses. Tienen dos subprogramas: a) Crear se dirige a fortalecer la cultura de participación juvenil, apoyando actividades socio-expresivas y artísticas orientadas al mejoramiento de las condiciones sociales de la comunidad; b) el subprograma Solidario apunta a la integración entre jóvenes y comunidades con NBI a través del apoyo de iniciativas que mejoren las condiciones de vida de estas comunidades.

Lo novedoso de el PFDJ es el modelo de gestión implementado, ya que se basa en la descentralización administrativa del programa: se ha convocado a ONGs para que actúen de intermediarias entre los grupos juveniles y los gobiernos provinciales, encargados de extender el programa a todo el país. Las ONGs, en adelante «organizaciones mdrinas» reciben por su participación un porcentaje del 10 % sobre los fondos asignados a cada iniciativa juvenil como financiamiento operativo de su intervención. Tienen como funciones específicas la difusión del PFDJ, la administración de los fondos dirigidos a financiar las iniciativas juveniles, la asistencia técnica y monitoreo de estos proyectos, y la capacitación específica vinculadas a las distintas temáticas involucradas en los mismos.

Las organizaciones mdrinas firman un convenio con la Secretaría de Desarrollo Social donde se establecen los roles específicos de cada parte: ONGs, Estado y grupos juveniles. Las ONGs tienen un margen de libertad sobre el modo de ejecución de sus roles. Algunas organizaciones han agregado a sus responsabilidades mínimas tareas adicionales que presentan un especial interés, como la sistematización de las experiencias y la realización de investigaciones, incorporando así a las actividades propias de una OPAT, acciones que en hemos encontrado características de las OPEI.

Algunas de las 19 organizaciones mdrinas elegidas por el Programas son: Casa de Mujer (Misiones), PRODEMUR (Santiago del Estero), Riccerca y CEADEL (Capital Federal), Caritas (Tierra del Fuego). En general, la selección obedeció a la orientación temática de las organizaciones, dedicadas a el área juventud y vinculadas a grupos juveniles. Estas ONGs han asistido hasta el momento a 90 Proyectos Solidarios y 56 Proyectos Crear elegidos por el PFDJ.

En entrevistas realizadas a miembros de dos organizaciones madras hemos identificado los aspectos más relevantes que intervienen en las actividades de intermediación entre OPAD (grupos juveniles) y OPAT (organizaciones madras), así como también en las vinculaciones que se establecen entre OPAT y organismos del Estado en torno a la ejecución de un programa social.

Las organizaciones entrevistadas son Ricerca e Cooperazione Argentina (R.C) y CEADEL. En el primer caso se trata de la representación (no es filial) de una organización no gubernamental italiana que estuvo instalada en el país durante tres años (1990 al 92), y que transfirió su experiencia a R.C. Actualmente R.C tiene autonomía en la definición de sus programas y líneas de acción. CEADEL es una OPAT de 10 años de antigüedad, tradicionalmente vinculada a la cooperación internacional.

#### a) Problemas relativos a la relación Estado-OPAT

Uno de los problemas identificados por las organizaciones madras consiste en la dificultad de trasladar normativas de la Administración Pública Nacional hacia la gestión de grupos comunitarios, particularmente en lo referente a utilización de fondos y rendición de cuentas, y a la formulación de proyectos. La existencia de proyectos de muy corta duración -6 meses- sumado a la propia cultura organizacional de las ONGs incide negativamente en cumplir con tales normativas según lo esperado por el Estado. La cuestión de fondo en este problema consiste en lo novedoso de un Programa que supone descentralización del financiamiento, cuestión que exige un aprendizaje a cada uno de los actores involucrados.

Un problema de similar relevancia se presenta en la fase actual de implementación del PFDJ, que es calificada como instancia «piloto». El funcionamiento de la intermediación entre las organizaciones madras y los grupos juveniles no alcanza en muchos casos a superar la constitución de una «ventanilla», una especie de oficina descentralizada donde se hacen trámites y se reparten fondos. A esto colabora la existencia de un porcentaje de participación muy bajo para la organización madra (para gastos operativos) sobre los fondos otorgados a cada proyecto juvenil. Algunas organizaciones consideran que su trabajo en el Programa es «casi voluntario».

Finalmente, se ha identificado un obstáculo en la gestión del PFDJ relacionado con el escaso tiempo disponible para la reflexión, evaluación y sistematización de las experiencias recorridas por todas las organizaciones madras participantes y por los actores estatales. «La coyuntura te come permanentemente...y la gestión te come el espacio de la generación de técnicas». Por ejemplo: el financiamiento no contempla estas tareas ni esos tiempos.

#### b) Relación entre organizaciones madras y grupos juveniles

Dado que la selección de las ONGs se realizó en base a su experiencia de trabajo con jóvenes, se parte de un conocimiento acumulado favorable para la eje-

cución del PFDJ. Sin embargo, se trata de un nuevo contexto de vinculación entre ONGs y grupos comunitarios, con nuevas reglas de juego que exigen el aprendizaje de nuevos roles. Uno de los desafíos involucrados en este proceso consistió en la identificación de los grupos, ya que el programa no plantea en esta fase una difusión abierta. Al comienzo, se delegó en las organizaciones madrinadas, la responsabilidad de identificar y captar beneficiarios. Esto generó un problema técnico adicional no contemplado por las ONGs.

Algunas OPAT aspiran a intervenir en la reformulación de las iniciativas juveniles que se presentan bajo esquemas «asistencialistas». Esta nueva modalidad de intervención ha sido resultado de la experiencia acumulada en el último año, que ha puesto en evidencia aspectos no contemplados en los resultados de la implementación del PFDJ. En este sentido, las ONGs identifican y asumen nuevos roles, disputando un mayor espacio en la formulación general del Programa.



## CAPÍTULO 5

### DIEZ PROBLEMÁTICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ONGs EN ARGENTINA

---

El análisis de las principales problemáticas para el desarrollo de las ONGs en Argentina va a ser considerado a partir de dos premisas:

a) Por un lado, se va a centrar en el conjunto de áreas problemáticas explicitadas por las propias ONGs en los grupos focales. En ese aspecto, los temas a considerar se asocian a la relación con el Estado, el acceso a la información, los modos de intermediación entre las propias organizaciones, el acceso al financiamiento, las demandas sobre los organismos internacionales, los criterios para evaluar la eficiencia de las ONGs, la estabilidad de las organizaciones, el papel de la investigación en el desarrollo de este sector y las tendencias a la fragmentación social. Estos temas, y el propio orden en que se analizan, determinan los distintos niveles de dificultades con que se encuentran las ONGs en nuestro país.

b) Por otro lado, se va a enfatizar el análisis en la dinámica global de estos problemas y de algunas posibles soluciones con la intención de no reproducir los esquemas de los estudios ya existentes basados en el análisis de las fortalezas y debilidades de las ONGs.

En el capítulo 3 se ha presentado un análisis de los problemas encontrados para el funcionamiento y desarrollo de las ONGs en cada una de las jurisdicciones seleccionadas. En esta capítulo, y retomando aquellas consideraciones, se presenta un análisis global de las problemáticas que afectan a las ONGs.

## 1- LA RELACIÓN CON EL ESTADO

En este primer punto confluyen un conjunto de factores que pueden ser analizados en forma separada:

a) Las diferentes posturas de las ONGs frente al ámbito público-estatal.

El amplio y disperso abanico ideológico de las ONGs es uno de los aspectos a tomar en cuenta en la relación con el Estado. Algunas ONGs consideran que se debe intensificar la relación con lo público y que las propias organizaciones pueden encargarse directamente de ejecutar algunos programas con manejo propio de los recursos y evaluación del Estado (sobre todo en el nivel municipal). Otras organizaciones no están dispuestas a ocuparse de las funciones que le corresponden al Estado y creen que su actividad debe desarrollarse sólo en el ámbito de lo social y en el control.

Estas dos posiciones responden a diferentes posturas sobre el modelo de Estado emergente en nuestro país en los últimos años: las ONGs que tienden a involucrarse más directamente con el sector público trabajan sobre la idea de que el modelo de ajuste es una etapa transitoria en el que se deben coordinar acciones; por el contrario, las ONGs que consideran que ya estamos ante un nuevo modelo de relación Estado-sociedad buscan resguardar sus niveles de autonomía y a acotar sus interacciones con el Estado a programas puntuales y concretos.

En las reuniones realizadas con las organizaciones, la diferencia se planteó en estos términos: «si el Estado cumpliera con sus funciones, nosotros desaparecemos, no tiene sentido nuestra presencia» frente a la idea de que: «nuestra presencia siempre es necesaria porque siempre hay que controlar lo que hace el Estado, se ocupe o no de los problemas sociales».

A esta oposición de posturas respecto del Estado se le suma la diferenciación temática sobre la que trabajan las organizaciones. Así, las organizaciones que prestan servicios son más proclives a encargarse de algunas políticas públicas y de «tapar los baches del ajuste», mientras que las organizaciones que reivindican derechos de calidad de vida consideran que sus actividades se relacionan con el control más allá de la eficacia de las políticas estatales.

De todos modos, el debate respecto de la autonomía o subordinación en la relación entre ONGs, Estado y organismos internacionales posiciona a las organizaciones en la siguiente idea: «para potenciar el tercer sector debe quedar en claro la intención de no injerencia, de falta de condicionamientos o sumisión y la preocupación, tanto para el Estado como para los organismos internacionales, de generar verdaderos interlocutores en los programas y en las políticas. En el hecho de que seamos socios y autónomos está el éxito de la relación».

## b) El exceso de burocracia.

Otro de los principales cuestionamientos al Estado es el exceso de burocracia, la presencia de múltiples oficinas que se encargan de temas similares sin vinculación entre sí. Las críticas hacia el Estado se concentran en la falta de planificación, dispersión de esfuerzos y falta de transparencia en sus acciones.

La presencia de oficinas «paralelas» en el Estado y el alto nivel de rotación de los funcionarios públicos obligan a la multiplicación de esfuerzos por parte de las organizaciones para acceder a la información e interactuar con el Estado. Por otra parte, las ONGs manifiestan que se sienten cansadas de que las convoquen a reuniones para obtener información y que luego no se concreten programas o se superpongan proyectos públicos que se traban mutuamente.

La constitución de oficinas estatales que coordinen la relación con las ONGs parece ser una de las soluciones más cercana para resolver esta situación que se reproduce, aunque con distintos efectos, tanto en la nación como en las provincias y los municipios. Esta tarea se ha comenzado a desarrollar a través del trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social, en particular del CENOC.

## c) El alto nivel de exigencias formales.

La exigencia de cumplimiento de normas burocráticas del Estado hacia las organizaciones aparece como un punto de conflicto y de visiones contrapuestas entre Estado y ONGs. El Estado les exige que tengan al día la contabilidad, el balance y que obtengan la personería jurídica para participar en la implementación de programas. Para la mayoría de las organizaciones sociales, especialmente para las OPAD territoriales, estas exigencias llevan a utilizar todos los recursos existentes (un balance anual no cuesta menos de \$ 1.000) o depender de un amigo contador que lo haga cuando puede y en las condiciones en que puede; «nos obligan a llevar los libros de la plata que no tenemos».

Como ya fue enunciado, del relevamiento realizado por el CENOC surgen datos muy claros: más del 17 % de las ONGs de «apoyo» y más del 65 % de las ONGs de «base» se encuentran sin personería jurídica. En el caso de los balances y la contabilidad es muy probable que los incumplimientos sean más altos.

Esta situación obliga a tener un diagnóstico más preciso sobre la actualidad de las ONGs en Argentina y a replantear el nivel de exigencias formales o, por el contrario, desarrollar programas de fortalecimiento institucional y financiero hacia este tipo de organizaciones.

## d) El clientelismo político.

Este eje está íntimamente relacionado con temas anteriormente planteados: las ONGs consideran que la información y los fondos suelen ser trasladados directamente del Estado a las organizaciones afines políticamente. Esta situación, que

fue explicitada por las ONGs en todos los distritos analizados, parece resultar más conflictiva en los distritos más alejados de la Capital Federal que tienen menos posibilidades de acceder a la información por sus propios medios y dependen casi exclusivamente del Estado.

En algunos distritos, los intentos de conformar acciones conjuntas entre las OPAD no han podido cristalizarse porque el Estado ha desarrollado políticas de cooptación a algunas organizaciones a través de una distribución diferencial de los recursos. En ese aspecto, para las organizaciones que no están relacionados políticamente con el Estado el acceso a los programas o a la información puede resultar meramente fortuito, por algún contacto que pueda tener algún miembro de la institución o por la ampliación de carriles informales.

La tensión principal en este punto se encuentra entre el intento de cooptación del Estado y la búsqueda de autonomía de las ONGs en un marco de falta de recursos. Los objetivos y los tiempos del Estado son diferentes a los de las ONGs, mientras el Estado busca ampliar su base institucional y lograr impactos inmediatos en la población, la ONGs basan su desarrollo en la relación y en la tarea directa con la gente, combinando la necesidad de impacto inmediato, con la perspectiva de mantener una organización permanente y con la necesidad de canalizar reclamos y demandas. Los procesos participativos, por ejemplo, exigen ritmos mucho más lentos de implementación de proyectos que los que el Estado requiere por razones políticas.

e) La falta de programas de fortalecimiento de las organizaciones.

La relación de las ONGs con el Estado varía según las características de cada región y se ve limitada por los aspectos considerados anteriormente. De todas formas, un rasgo general es la falta de programas de fortalecimiento de las organizaciones.

Las ONGs pueden acceder al desarrollo de programas estatales y, en algunas ocasiones, interactuar con el ámbito público en la elaboración e implementación de políticas, pero el mejoramiento de la capacidad de gestión de la propia organización ha sido un tema del cual el Estado se ha desentendido.

En varias ocasiones, el principal reclamo de las ONGs se relaciona con la búsqueda de fortalecimiento financiero (recursos para el desarrollo de la propia organización) y de capacitación (instrumentos de gestión) para la propia organización. Sin ese apoyo, resulta poco razonable esperar altos niveles de eficiencia en organizaciones que basan su accionar principalmente en el voluntariado y la militancia social.

En este aspecto, es importante considerar las experiencias del Municipio de Río Cuarto y el Plan de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil. En el primer caso, las entidades vecinales participan en la implementación de políticas públicas y el desarrollo de los servicios municipales a partir de un modelo que potencia la articu-

lación financiera entre el Estado local y las ONGs. Al mismo tiempo el municipio destina fondos específicos para ayudar a sostener la estructura de las ONGs, en particular para el alquiler del local y apoyo técnico. En el segundo caso, se gestó un modelo de descentralización administrativa a través del cual las ONGs reciben fondos del Estado para financiar iniciativas juveniles y prestar asistencia técnica para el desarrollo de los programas. En el marco de este programa también existen fondos específicos para apoyar el logro de la personería jurídica y otros requisitos formales para el funcionamiento de las ONGs juveniles.

f) El escaso nivel de articulación con los Parlamentos.

Un aspecto llamativo de las ONGs en Argentina (a diferencia de los casos de Chile y Brasil) es el escaso nivel de vinculación con los Parlamentos nacionales o provinciales.

La relación con el Estado pasa exclusivamente por Ejecutivo, lo que se explica por la articulación directa con la gestión. Sin embargo, la práctica de intentar incidir sobre el Parlamento e incorporar otras valoraciones en la sanción de las leyes ha sido una práctica poco utilizada por las ONGs en nuestro país.

Un ejemplo de las dificultades en la articulación entre ONGs y los órganos legislativos puede verse en la actual convención estatuyente de la ciudad de Buenos Aires. Allí las ONGs han logrado articularse entre sí a través de Foros que congregan a diversas instituciones, pero han tenido menor nivel de éxito a la hora de lograr una interacción efectiva con los representantes. La falta de práctica en este tipo de vinculación y la inexistencia de estrategias de mediano plazo para incidir en los parlamentos, para ser una de las problemáticas menos abordadas por las ONGs, debiéndose en parte a la desvalorización que éstas hacen de las instancias legislativas.

g) El mayor grado de articulación de las OPAD en las experiencias municipales.

Las OPAD que surgen a partir de los propios beneficiarios tienen como interlocutor directo al Municipio. En muchos casos, esta situación genera dependencia de los subsidios municipales para el sostenimiento de los servicios que brindan estas organizaciones.

Esta articulación entre gobierno local y OPAD se da a través de diferentes modelos institucionales (como se explicita más adelante con el análisis de las experiencias de Chacabuco, Río Cuarto, Lomas de Zamora y Córdoba) pero da lugar a la idea de que la relación Estado-ONGs tiende a ser crecientemente local y basada en la ejecución de servicios a la población. «En los municipios, la relación con el poder político es más cara a cara, por eso el control es directo y la participación de las organizaciones de base en los programas del Estado es más eficiente y transparente».

El resto de las ONGs, y particularmente las OPAT, tienden a diversificar sus interlocutores públicos ya que en muchos casos su radio de acción involucra a otras regiones del país. De esta manera, algunas organizaciones se vinculan, vía proyectos, con otras administraciones públicas provinciales y/o municipales.

## 2- EL ACCESO A LAS FUENTES DE INFORMACIÓN

La falta de información acerca de los programas desarrollados por organismos provinciales, nacionales e internacionales aparece como una de las principales debilidades de las ONGs. En esta situación confluyen tanto los aspectos vinculados con la falta de difusión y transparencia de las acciones que llevan adelante los organismos públicos, el modo de relación que establecen las organizaciones con el Estado como el marco de competencia que se da entre las propias ONGs.

### a) La competencia por la información.

La falta de concentración de la información en una oficina estatal explicitada en el punto anterior lleva a una particular «competencia» por el acceso a la información y a los recursos de parte de las ONGs. Esta situación se agudiza en la relación con los organismos internacionales debido a que la falta de intercambio de información no sólo afecta a las organizaciones sino también a los propios gobiernos provinciales y municipales lo cual impacta nuevamente sobre las organizaciones.

En la competencia entre las «superfundaciones» y las ONGs de menor dimensión tienden a desarrollarse relaciones de subordinación de las segundas respecto de las primeras, especialmente en el caso en que estén en juego recursos internacionales. Las «superfundaciones» tienen mayor capacidad técnica y contactos para lograr una evaluación positiva de sus proyectos en detrimento de las instituciones medianas y pequeñas. Esto se fortalece al considerar los criterios de «elegibilidad» de los proyectos que exigen a las ONGs el cumplimiento de un conjunto de requisitos difíciles de lograr.

Por otra parte, se percibe que las organizaciones vinculadas a la Iglesia forman parte de un flujo de información mayor debido a que en la práctica actúan como una red (especialmente en el caso de Salta) pero que en raras ocasiones logran establecer contactos o áreas de trabajo común con otras organizaciones. Ello, en muchos casos, no sólo genera dificultades en la información sino también en la superposición de actividades entre las propias organizaciones.

De todas formas, la creación de un organismo nacional como el CENOC (Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias) ha facilitado la articulación de la

información y va produciendo una reducción paulatina de los niveles desparejos de competencia por el acceso a la información entre las ONGs.

b) Las disparidades regionales.

La distancia geográfica de los centros de decisión pública provincial y nacional agudiza los efectos negativos de la falta de información que tiende a envolver no sólo a las ONGs sino también al propio gobierno municipal.

En ese aspecto, del análisis de los distritos contemplados en esta investigación se percibe claramente la relación directa entre falta de información y lejanía geográfica. Las ONGs frente a esa situación señalan que resulta «imposible incidir» en las decisiones internacionales o nacionales y que, por esa misma razón, se agudizan los vínculos con el nivel municipal como un intento de paliar la situación.

Las sugerencias para aumentar la transparencia en el manejo de la información están vinculadas con dos ejes: i) que en los niveles provinciales se concentre la información en un área de relación directa con las organizaciones sociales y ii) que los programas nacionales y provinciales sean ejecutados con participación directa del Municipio (lo que garantiza un flujo de información más directo de parte de las ONGs).

### 3- LAS TAREAS Y LOS MODOS DE «INTERMEDIACIÓN»

El concepto de «intermediación» está reflejado en esta investigación en la categorización de ONGs realizada en el primer informe que distingue entre organizaciones que principalmente desarrollan asistencia directa y organizaciones que principalmente desarrollan asistencia técnica a otras organizaciones. Este es el aspecto más notorio de la intermediación y sirve para visualizar las diferentes misiones institucionales de las organizaciones.

De todos modos, la lógica de la intermediación no se termina allí en la medida en que también asistimos a otros ejes problemáticos como la constitución de redes de organizaciones, la rotación de actividades y objetivos internos y la vinculación con otras instituciones privadas. Por esa razón, para analizar los problemas derivados de la intermediación es necesario contemplar cuatro aspectos:

a) La relación OPAT -OPAD.

Esta relación no ha resultado muy frecuente en el análisis de los grupos focales en parte como producto de los cambios en la lógica del financiamiento que ha obligado a varias ONGs a repensar sus misiones institucionales y, a su vez, por la falta de información de algunas de las OPAD acerca de la existencia y utilidad de las OPAT.

De todos modos, la relación entre las ONGs de «apoyo» y las de «base» se da, en muchas situaciones, a partir de la propia acción de la ONG de apoyo que, como parte de sus propias tareas, constituye un grupo comunitario para desarrollar programas sociales. La paradoja de esta situación es que no existe una extendida relación entre las OPAT y las OPAD previamente constituidas (salvo en los casos de ONGs de hábitat que por sus características específicas tienden a articularse con organizaciones ya existentes y con importantes niveles de representación territorial), pero sí se perciben niveles importantes de intermediación en los casos en que las propias OPAT crean y fortalecen el desarrollo de grupos comunitarios locales.

Por esa razón, resulta interesante tomar en cuenta la experiencia de la *mesa de concertación* en Córdoba para analizar bajo que condiciones puede desarrollarse esta relación y cuáles pueden ser las dificultades de la misma.

Ese modelo transfirió la tarea técnica y de articulación entre el Estado y las OPAD a las OPAT, fortaleciendo la estructura técnico-profesional de estas ONGs «intermediarias» y, a la vez, debilitando la estructura técnico-profesional del propio Estado para evaluar los programas y las políticas encaradas en ese contexto.

En este mecanismo de toma de decisiones compartida entre las ONGs y el Estado en materia social, las OPAT han desarrollado un compromiso y una vinculación muy directa con las OPAD, lo que ha posibilitado generar prácticas participativas y, a la vez, «agrandar» la estructura interna de las primeras bajo la perspectiva de un acceso fluido al financiamiento internacional y a los fondos provinciales para políticas sociales. La posterior crisis va a obligar a las OPAT a desarrollar un ajuste interno importante y lleva a las organizaciones a buscar nuevas áreas de servicios y fuentes de financiamiento para poder sobrevivir. En este aspecto el asesoramiento a gobiernos municipales parece ser un camino a explorar.

Por otro lado las OPAD, que se habían acostumbrado a mostrarle «resultados» a sus beneficiarios en términos de obras de infraestructura, inician un camino de revisión de la relación con el Estado y tienden a adoptar una posición más confrontativa tanto en el plano político como en el social.

En definitiva, en este caso las condiciones de articulación entre las OPAT y las OPAD estuvieron dadas por la participación del Estado, por el alto nivel de representatividad de las OPAD y por el tipo programa desarrollado (políticas de vivienda) que requiere un conjunto de conocimientos técnicos que sólo las OPAT podían brindar. La crisis del modelo modifica la relación de las ONGs con el Estado pero mantiene un alto nivel de vinculación entre OPAT y OPAD lo que refuerza la idea de que, en determinados contextos, la articulación entre las organizaciones de asistencia técnica y las de asistencia directa puede resultar beneficiosa para el conjunto.

b) Las dificultades para conformar redes.

La formación de redes entre las propias organizaciones es otro de los canales de articulación que han cobrado importancia en Argentina. De todos modos, son

muy pocas las ONGs que forman parte de redes institucionalizadas, aunque han sido varios los intentos. En algunos casos se constituyen redes informales para intercambiar información pero no logran establecer contactos permanentes.

La constitución de redes entre las OPAD es más frecuente y está relacionado con la afinidad temática y de modelos organizativos (tanto las redes de los Centros Vecinales como las redes de las organizaciones vinculadas con la Iglesia funcionan de manera permanente) pero no logran pasar a un nivel de mayor vinculación con el Estado o de mejor procesamiento de la información.

Algunas redes creadas entre las OPAT han logrado mayor nivel de perdurabilidad (como en el caso de ENCUENTRO) y, a la vez, han permitido visualizar algunos problemas relacionados con las potenciales ventajas que obtienen los que encabezan las redes y la superposición de redes o estrategias que reducen la eficacia de estos procesos.

Las dificultades mayores, en estos últimos casos, está relacionada con dos aspectos: i) el beneficio que suelen lograr las estrategias individuales de articulación-cooptación con el Estado que terminan relativizando el valor de las redes y el nivel de autonomía de las organizaciones y ii) la «legalización» de la red conspira contra los propios principios y objetivos de las OPAT que basan su desarrollo y sus potencialidades en canales poco institucionalizados.

#### c) Las transformaciones internas de las ONGs.

El proceso de transformación interna de las organizaciones, como producto de la falta de financiamiento y la modificación de los objetivos de algunos organismos internacionales, ha puesto en cuestión las misiones institucionales de muchas organizaciones y plantea interrogantes sobre el concepto de intermediación.

La falta de fondos públicos es suplida en muchos casos con mecanismos de autogestión económica: venta de servicios, capacitación a otras ONGs o a los municipios, tareas de asesoramiento y auditorías sociales, emprendimientos productivos, edición de publicaciones, etc. También comienza a desarrollarse la gestión de donaciones de empresas y particulares, especialmente en los centros urbanos. Estos mecanismos alternativos están facilitados por el lugar de inserción de estas organizaciones, pero no dejan de plantear inconvenientes a su funcionamiento, pues salvo contadas excepciones son fondos cuyo ingreso no está garantizado en el tiempo. De esta forma se generan actividades extraordinarias en la gestión de ingresos que, en muchas ocasiones, restan tiempo en las actividades «sustantivas».

El efecto de esta transformación lleva a que el tiempo de gestión y de búsqueda de recursos y contactos se haga más amplio y que las organizaciones ocupen una parte de sus recursos humanos íntegramente en estas tareas. De ese modo, cambia la lógica de trabajo de las organizaciones que pasan de un rol de administradoras y ejecutoras de políticas al desarrollo de tareas adicionales con el fin de aumentar los recursos de la institución.

d) La escasa vinculación con organizaciones empresarias.

El nivel de relación entre las ONGs y las empresas o fundaciones empresarias ha sido muy bajo en comparación con otras experiencias latinoamericanas. Esta situación está directamente relacionada a la legislación nacional que no favorece la desgravación impositiva a través del apoyo a organizaciones del «tercer sector».

De todos modos, esta escasa articulación está asociada al tipo de desarrollo que han tenido las ONGs en nuestro país, más proclive a la vinculación con lo público y al desarrollo de políticas de asistencia social sin asociación con lo privado. En ese aspecto, la crisis de los recursos en los últimos años comienza a modificar esta tendencia y surgen experiencias innovadoras de articulación público-privado y de mutua cooperación entre ONGs y sector empresario.

El camino de la articulación con el sector privado parece ser uno de los modelos a explorar, en especial por las OPAT, para no quedar tan atrapadas de los vaivenes del financiamiento internacional o público.

#### 4- EL ACCESO A LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

El acceso a los fondos es un tema muy sensible para las ONGs. Del trabajo realizado en la investigación surge que una parte muy significativa ha tenido algún tipo de acceso a fondos provinciales o municipales que se han interrumpido o que o no se han ejecutado en forma periódica. A su vez, las cambiantes condiciones de ese financiamiento parecen generar importantes dificultades en las ONGs.

a) El financiamiento diferenciado.

Para la mayoría de las OPAD el acceso a los fondos internacionales y nacionales es muy escaso, en muchos casos ni siquiera se tiene registro de la existencia de estos organismos y la presentación a programas presupone toda una tarea de gestión y de llenado de formularios que pocas veces logran cubrir.

Sin embargo, esa falta de financiamiento es claramente diferenciada: las ONGs más grandes tienden a capturar y monopolizar el financiamiento que viene desde afuera y el resto de las organizaciones tienen pocas posibilidades de acceder a fuentes de financiamientos duraderas. Esta situación ha generado un alto nivel de competencia por la captación de los escasos recursos, al punto de que algunos de integrantes reclaman «la creación de sistemas de evaluación y control desde las propias ONGs y el establecimiento de códigos de ética para desarrollar la búsqueda de recursos».

b) La adaptación a las modas.

Las cambiantes condiciones del financiamiento obligan a las ONGs a un importante margen de flexibilidad para responder a las cambiantes «modas» de financiamiento de los organismos internacionales. Esta situación deja a las organizaciones muy vulnerables a la construcción «externa» de agendas en detrimento de proyectos de origen comunitario «no elegibles» y afectando el sostenimiento en el tiempo de muchas iniciativas y de las motivaciones institucionales que les dieron origen.

Los organismos internacionales desarrollan criterios de evaluación y de control de gestión de los fondos que presentan exigencias exageradas para grupos de base u organizaciones pequeñas, lo que refuerza tanto el problema del financiamiento diferenciado como el de la excesiva flexibilización de la organización. Frente a esta situación, algunas ONGs prefieren replegarse y desarrollar una lógica exclusivamente testimonial sin articulación concreta con las políticas públicas.

A su vez, se ha producido un cambio de perfil en el «tipo» de financiamiento internacional. Por un lado se visualiza el retiro de las fundaciones europeas y americanas que financiaban proyectos con criterio filantrópico solidario frente a graves problemas sociales o para el fortalecimiento de demandas comunitarias. Al mismo tiempo se observa una mayor presencia de los organismos de financiamiento internacional que tienden a sostener programas sociales. Estos dos procesos coadyuvan a un cambio en la lógica de aplicación de los recursos. En el primero de los casos se privilegiaba las ONGs de «reclamo», defensa de derechos, de investigación y experiencias micro a nivel comunitario, en el segundo de los casos se están privilegiando a las ONGs capaces de ejecutar proyectos sociales.

## 5- LAS DEMANDAS SOBRE LOS ORGANISMOS DE FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

Las demandas de las ONGs sobre los organismos internacionales giran sobre tres ejes: el primero relacionado con los múltiples objetivos de estos organismos, el segundo vinculado con la concepción del voluntariado y la falta de cobertura de las tareas técnicas y el tercero asociado a la categorización de Argentina para la implementación de programas de lucha contra la pobreza.

a) La contradicción entre los objetivos planteados a través del apoyo a las políticas de ajuste estructural y los que se enuncian al reivindicar el papel de la sociedad civil y las ONGs.

Uno de los ejes de cuestionamiento centrales de las ONGs a los Bancos está relacionado con la multiplicidad de discursos y orientación de las acciones. Esto fue planteado en términos de: «por un lado sostienen el ajuste que tiende a fragmentar y marginar un sector de la sociedad íntimamente vinculado al accionar de las ONGs y por otro potencian la participación de la sociedad civil a través de impulsar sus organizaciones».

Esta crítica va asociada, a su vez, a la falta de valoraciones no economicistas en la evaluación de los programas: Uno de los principales dirigentes de una ONG vinculada a la iglesia de alcance nacional señaló al respecto: «es necesario incorporar mayor flexibilidad en el fijado de pautas de los organismos internacionales para contemplar todo lo que hay de humano detrás de lo económico. Muchas veces se plantean pequeños proyectos productivos y la agencia financiadora considera que si los beneficiarios no ganaron suficiente plata como para transformarse en una clase media, ese proyecto no sirvió. Sin embargo, nosotros hacemos una evaluación muy distinta relacionada con lo que significó para esa comunidad el proyecto, si mejoró la situación de las familias, si hizo que el chico pudiera volver a comer en la casa con toda su familia en lugar de ir a un comedor... En los instrumentos de evaluación, incluso en la presentación de proyectos, tendrían que contemplar la integralidad del tema y no solamente lo económico-financiero».

De todas formas, se perciben algunos avances a partir de los nuevos mandatos presentes en los objetivos de los Bancos. El BID ha creado recientemente una Unidad de Reforma del Estado y de Financiamiento de la Sociedad Civil sin facultades operativas, que decidió incorporar la participación a través de cada proyecto, utilizando fondos específicos “por proyecto” (sobre la idea de que la participación y la democratización del conjunto es una tarea propia de la sociedad civil nacional) para incorporar a las ONGs. El Banco Mundial, por su parte, tanto en Washington como en la Misión en Argentina, ha producido gran material para la difusión de sus actividades relacionadas con la sociedad civil y para dar a publicidad la aplicación de nuevas metodologías y convocatorias para algunos proyectos.

b) La falta de reconocimiento financiero del trabajo técnico.

Según la mayor parte de los participantes, los organismos internacionales no consideran que las ONGs deban cobrar sus servicios técnicos. Esta situación impacta directamente sobre las OPAT, principalmente entre aquellas que no se desarrollaron en base al voluntariado sino en base a un nivel de profesionalización importante. También dificulta la posibilidad de que las OPAD puedan constituir equipos técnicos con cierto grado de estabilidad. El modelo de Córdoba se sostiene sobre la siguiente idea: «para hacer trabajo de promoción verdadero es necesario hacer trabajo profesional, sino los pobres se hacen cargo de los pobres».

A su vez, la investigación y el conocimiento no aparecen como prioridad para las Agencias de financiamiento y este es otro de los aspectos que conspira contra

la evolución de las OPAT que crecieron a partir del desarrollo de programas de acción y reflexión sobre la propia tarea.

Esta situación genera dos efectos negativos: por un lado, los programas tienden a elaborarse en base a criterios generales que no siempre se condicen con los intereses de la zona en donde se van a aplicar y, por otro lado, las OPAT deben solventar sus costos técnicos por otros canales, lo que les resta tiempo y eficacia en la implementación de los programas.

c) La «incomprensión» de las Agencias de Cooperación de la realidad argentina.

Uno de los principales problemas con que se enfrentan las ONGs es la categorización de la realidad social argentina de parte de las Agencias de Cooperación. En este punto se critica que muchas veces los organismos de financiamiento de proyectos no califiquen a Argentina como país destinatario de fondos para programas sociales por su alto PBI, en lugar de tomar en cuenta las necesidades que se generan a partir de una inequitativa distribución de los beneficios de ese producto. ONGs que trabajan en áreas de frontera han planteado: «parten (los OFI) del supuesto de que la situación de los pobres en nuestro país es mejor que la de los pobres en Paraguay» y, por tanto, no resultan tan viables los programas de ataque a la pobreza.

Este elemento es el problema general de las organizaciones pero, a la vez, tiene un impacto regional en provincias como Misiones. A partir del diagnóstico de que nuestro país se encuentra en un escalón superior que Paraguay en términos del problema de la pobreza, las OPAT de Misiones logran que las Agencias sólo financien los programas y no la tarea técnica o de coordinación, cosa que sí sucede en Paraguay.

Por último, las ONGs ven poco productiva la relación con las agencias financiadoras en la medida en que se multiplican las reuniones sin resultados concretos ni de corto ni de largo plazo. En este punto se generaliza la sensación de ser «usadas para obtener información exclusivamente».

## 6- LOS CRITERIOS PARA EVALUAR LA EFICIENCIA DE LAS ONGs

El debate respecto del nivel de eficiencia de las organizaciones del «tercer sector» involucra posturas valorativas diferentes respecto del papel que cumplen las ONGs en el fortalecimiento de la sociedad civil y los medios a través de los cuales evaluar sus programas. De todos modos, las dificultades de las organizaciones en este eje parecen estar vinculadas con el debate sobre el propio concepto de «eficiencia», las perspectivas de continuidad de los programas encarados y la capacidad de gerenciamiento interna.

a) El concepto de eficiencia.

Es uno de los temas más controvertidos para las organizaciones. Por una lado, todas las ONGs coinciden en que son más eficientes que el Estado (por la presencia del voluntariado y la inexistencia de intermediarios en la gestión de políticas) pero, a la vez, también coinciden en que les falta capacitación y formación en manejo organizacional.

En términos económicos, las OPAT no han tenido altos niveles de eficiencia pero sí han sido exitosas en las tareas de promoción, educación y organización de los beneficiarios. Las actuales exigencias del mercado les impone condiciones de difícil cumplimiento si no median programas de fortalecimiento institucional.

Si bien son pocas las organizaciones que han desarrollado mecanismos de evaluación o han establecido indicadores para medir los programas, la mayoría están poco convencidas de los beneficios de los mecanismos de evaluación previstos por los organismos internacionales. Los cuestionamientos tienen que ver con lo complejo de los formularios y la poca utilidad de la información requerida por los organismos, que en muchas ocasiones obliga a subcontratar a técnicos para que completen los datos.

Esta diferenciación muestra que el concepto de la «eficiencia» en las ONGs no está resuelto pero que tampoco han funcionado los mecanismos de evaluación externos que han tendido a ser excesivamente formalistas y a aplicar una racionalidad de costo-beneficio económico exclusivamente sin contemplar el conjunto de valores que incorporan estas organizaciones.

b) El problema de la continuidad de los programas.

El problema de la estabilidad de las ONGs (que se trata en el punto 7) no parece ser tan grave como el de la continuidad de los programas. Las organizaciones que se autosustentan pueden recaudar fondos en la medida en que «muestran» algunos beneficios a la sociedad y para eso dependen de algún tipo de financiamiento. Este es un problema de difícil resolución, del que algunas organizaciones buscan salir a partir del autogestionamiento de servicios, pero el nivel de éxito en este aspecto parece relativo.

Las ONGs vinculadas a las iglesias parecen tener asegurado un nivel de continuidad de los programas más alto, pero se caracterizan por trabajar con mucho voluntarismo, niveles de salarios más bajos y actividades de asistencialismo combinadas con promoción.

De este modo, la continuidad de los programas suele estar muy dependiente del flujo de financiamiento y del mejoramiento de la capacidad de gestión de la organización. Sin estos elementos, y sin el aporte para ello desde el ámbito público, los niveles de fracaso suelen ser significativos.

c) La necesidad de ampliar la capacidad de gerenciamiento.

La realidad antes descripta les resta capacidad de gerenciamiento a algunas organizaciones para producir cambios en la acción a largo plazo. A su vez, las propias instituciones públicas de técnicos del Estado tienden a competir crecientemente con las ONGs para poder sobrevivir, lo cual amplía el conjunto de problemas con el que se encuentran los voluntarios de las organizaciones sociales.

En ese aspecto, la necesidad de reconversión de las OPAT y la modificación de sus perfiles institucionales es un eje decisivo para la continuidad de estas organizaciones. Allí es posible distinguir entre las que han desarrollado su ajuste interno y las que están en vías de realizarlo.

De todos modos, el achicamiento sólo permite sobrevivir, el aumento de la capacidad de gerenciamiento interno es un aspecto más relevante en el futuro de estas organizaciones y en ese tema también parece necesario articular esfuerzos desde el ámbito público y el privado. Se trata de salir del actual círculo vicioso que lleva a los organismos internacionales y al propio Estado a reclamar eficiencia (que como hemos visto también es escasa en el propio sector público) sin desarrollar estrategias que permitan que las ONGs generen las capacidades que se requieren para implementar proyectos sociales eficientes, en el marco de una realidad tan compleja como la actual.

## 7- LA ESTABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES

El eje de la continuidad y estabilidad de las organizaciones es un tema de difícil análisis para el caso argentino. En principio, la falta de precisiones respecto del número total de ONGs existentes en nuestro país está relacionado con este elemento y con la alta volatilidad de este «tercer sector».

De todos modos, dos elementos parecen confluir en este punto: los problemas para la continuidad de las organizaciones y la cambiante dinámica de las políticas públicas.

a) Los problemas de continuidad de las ONGs.

Las dificultades para sustentar las organizaciones está directamente relacionada con la precariedad institucional y de recursos en las que se encuentran varias de ellas. Esta situación se ha visto agravada, en los últimos años, por causas externas e internas:

1) La pérdida de una parte importante del financiamiento y por las crecientes exigencias estatales para participar de los programas han reducido la capacidad de acción de varias organizaciones, en especial en el caso de las OPAT. Algu-

nos dirigentes han mencionado que se observan síntomas desde algunas áreas y niveles del Estado de políticas de trabajo conjunto con las ONGs a largo plazo. Ello permitía avizorar una incipiente reactivación de esta articulación, aún con el riesgo de que exista una mayor concentración en algunas ONGs y la tendencia a la desaparición o simple sobrevivencia de las otras.

2) En relación a las cuestiones internas, las dificultades de sostener el modelo del «voluntariado» en el largo plazo en un contexto de reducción de expectativas políticas y económicas ha desgranado y ha generado rupturas en varias organizaciones.

Este último aspecto ha incidido más significativamente en las organización que tienen un perfil naturalmente profesionalista (por el tipo de tareas que desempeñan) y que habían logrado incorporarse en la escena pública con éxito en la década del '80.

b) La volatilidad de la política.

La crisis de recursos internacionales ha llevado a las organizaciones a un mayor nivel de dependencia/relación con el Estado nacional y con los niveles provinciales y municipales. Esta situación ha transformado a las ONGs en actores más dependientes de los vaivenes políticos y de los ciclos de las políticas públicas que en, muchas ocasiones, cambian como producto de las internas político-partidarias.

Por esta razón, la sustentabilidad de las organizaciones también depende de este aspecto, en la medida en que la rotación de la política lleva a una cierta rotación de algunas ONGs que surgen para la implementación de un programa o por la vinculación con un funcionario público y sufren, en este contexto, las idas y vueltas de la política.

Esta situación impacta muy directamente a los Centros Vecinales y Organizaciones Territoriales que, si bien no desaparecen como organización, tienen un alto nivel de volatilidad en su capacidad de influencia sobre las políticas locales.

## 8- EL PAPEL DE LA INVESTIGACIÓN EN EL DESARROLLO DE LAS ONGs

Para el análisis del papel de la investigación en el desarrollo de las ONGs es necesario articular dos variables que interactúan crecientemente: la crisis de las OPEI y la presencia de consultoras en la evaluación de políticas públicas.

a) La crisis de las OPEI.

La categorización inicial de esta investigación contempló la existencia de las OPEI (organizaciones que principalmente realizan estudios e investigaciones) y uno de las cuestiones a indagar se relacionaba con la relación OPEI-OPAT.

Sin embargo, en la práctica, las OPEI han perdido espacio tanto porque se han tecnificado y comenzaron a desarrollar asistencia técnica para organismos provinciales y municipales como porque el cambio de la lógica de las agencias financiadoras ha dejado de priorizar la investigación (en especial la de corte claramente académico).

En ese contexto, las propias OPAT se encargan de llevar adelante programas de investigación - acción que les sirve como reflexión sobre sus propios pasos y los aleja de la investigación académica que era típica de las OPEI y que no logró (aún en la década del '80) articular exactamente con las prioridades de las ONGs. El mundo de la investigación y el de las ONGs ha tenido históricamente pocos niveles de vinculación y la actual crisis de las OPEI no impacta tanto sobre sus relaciones con el resto de las organizaciones como sobre el desarrollo del pensamiento académico, imprescindible para la comprensión de los procesos sociales mas globales y la proyección de las políticas hacia el largo plazo.

#### b) La competencia con las consultoras.

Paralelamente al punto anterior se produce un cambio en la concepción del Estado respecto de la producción de investigación. Si hasta mediados de la década de los '70 el Estado producía sus propias investigaciones o financiaba a través del sistema científico-tecnológico a profesionales vinculados con la Universidad y otras instituciones académicas, en los '90 los fondos destinados a la investigación se alejan del sentido tradicional y entran en un marco de competencia en el que suelen triunfar las consultoras. Ello se debe, en parte, a que la necesidad de investigación académica es desplazada por un tipo de investigación mucho más aplicada, menos diagnóstica y que de respuestas y proponga soluciones inmediatas a problemáticas sociales mucho más puntuales.

Este es un aspecto relevante del tema, ya que las ONGs pierden capacidad de articular sus programas con la reflexión global y profunda de los problemas sociales y al mismo tiempo en muchos casos las aleja de la propia elaboración de los programas y proyectos, en la medida en que el diseño de los mismos tiende a realizarse crecientemente a través de consultoras. Para las ONGs parece quedar, en general, sólo el espacio de la implementación de programas ya pensados y definidos en otro ámbito.

Se pierde de vista la integralidad de la política y, a su vez, se alejan el mundo de la implementación del mundo de la definición: «las ONGs aparecen como meras ejecutoras de programas definidos en otros niveles, en los que la participación de las consultoras generalmente no incorpora valoraciones como la promoción humana».

## 9- LAS ONGs FRENTE A LA FRAGMENTACIÓN SOCIAL

La creciente fragmentación y polarización de las condiciones sociales es un eje que, si bien puede ser tratado como un fenómeno estructural, tiene una incidencia directa sobre la acción cotidiana de las ONGs. En ese aspecto, la «fragmentación» de la propia pobreza y el replanteo del rol de las organizaciones frente a esta cuestión son los dos temas más relevantes a considerar.

a) Los distintos «tipos» de pobreza.

Las diferentes formas que ha adquirido la pobreza en nuestro país presenta consideraciones referidas tanto a los problemas de integración social como a la capacidad de las ONGs para articular programas para el conjunto de la sociedad necesitada.

La distinción más frecuente para las ciencias sociales entre «pobres estructurales» (aquellos que están por debajo de la línea de pobreza y no tienen ninguna posibilidad de insertarse en el mercado formal de trabajo) y «nuevos pobres o pauperizados» (empleados estatales, docentes, jubilados, algunos trabajadores industriales y profesionales, etc.) permite observar tipos de demandas diferentes: en el primer caso se desarrollan formas de organización vinculadas a la sobrevivencia económica y la autorresolución de demandas, mientras que en el segundo caso las formas de organización y movilización están asociadas a la resistencia al ajuste económico y la necesidad de modificar la situación declinante de empleo.

En este contexto, tanto las políticas públicas como la acción de las ONGs han tenido más éxito en la aplicación de programas de asistencia para los pobres estructurales en la medida en que se tratan de programas focalizados. La implementación de políticas sociales efectivas para los nuevos pobres aparece como uno de los grandes interrogantes de los próximos años tanto para las ONGs (que por sus características no «enganchan» tan fácilmente en ese mundo) como para el Estado que parece tener pocas respuestas para la ampliación del mercado de trabajo.

b) ¿Cómo evaluar el papel de las ONGs frente a la integración social?

Distintas investigaciones han enfatizado últimamente que las características expulsivas que ha adoptado el mercado de trabajo en Argentina conllevan un serio peligro de alcanzar altos niveles de anomia social. Los sectores crecientemente marginados de la producción y del acceso a los bienes carecen de todo tipo de organización que les permita articular sus demandas y al mismo tiempo mantener vigentes los lazos de integración social. Los grupos informales con expresiones violentas hacia toda la comunidad, como las «bandas» y «patotas» y por otro lado las sectas religiosas se transforman muchas veces en las únicas alternativas de relación con los pares.

Los problemas de integración social no parecen tener respuesta exclusivamente desde el ámbito estatal. Las ONGs, por el tipo de actividades que realizan, pivotean entre el intento de «tapar» los baches del ajuste y potenciar modalidades de organización de la comunidad que le otorgue a los ciudadanos capacidad para mejorar sus condiciones sociales.

En este contexto, evaluar el papel de las ONGs parece difícil en la medida en que su sola presencia puede mejorar la situación de una población en riesgo más allá de la eficiencia con que se implementen los proyectos. El caso del movimiento villero de la Capital es un ejemplo en este sentido.

Como ya fue señalado en otro punto, es imposible evaluar el accionar de las ONGs, en particular de las OPAD organizadas por los propios beneficiarios, únicamente a través de un cálculo tradicional de costo-beneficio. Aunque difícil de cuantificar, parece imposible evaluar el impacto del accionar que actualmente realizan las ONGs al margen de analizar su papel en torno a evitar las múltiples e irreversibles consecuencias que produce la marginación social.

## 10- LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS ONGs Y SU POTENCIALIDAD COMO FORMADORAS DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA INTEGRAL

Con excepción de las ONGs que se han seleccionado para profundizar su análisis, el objetivo de la presente investigación no permitió abordar en toda su complejidad los diferentes mecanismos de gestión que operan al interior de las ONGs, en particular de las OPAD. De esta manera quedaron de lado sus formas de gobierno, los modos de decisión, los mecanismos internos de participación, los modelos de planificación/gestión, etc. Sin embargo, el trabajo de campo realizado permitió observar que, mas allá de las que se lo plantean como su objetivo específico como Poder Ciudadano o Conciencia, muchas de las ONGs funcionan como verdaderas escuelas de participación ciudadana.

Ello ocurre en las tres dimensiones en que, según C. Offe se constituye la relación entre el ciudadano y la autoridad estatal. La primera de ellas hace referencia a la «libertad negativa». Es decir, la posibilidad de los ciudadanos de hacer valer sus garantías contra la arbitrariedad política o frente a la fuerza y la coacción organizada estatalmente. La segunda dimensión hace referencia a la concepción «positiva» de la libertad. Es la que tiene que ver con la concepción ciudadana de ser soberana de la autoridad estatal. En este punto las ONGs permiten ir más allá del ejercicio del derecho universal al voto para plantear un ciudadano activo en el conjunto de organizaciones que conforman la red que permite el ejercicio cotidiano e inmediato de la participación democrática. Por último, la tercer dimensión en la que las ONGs desempeñan un importante rol es la que tiene que ver con la concep-

ción del ciudadano como un «cliente» de un Estado que brinda servicios, programas y bienes colectivos. Estamos haciendo referencia a la formación en la capacidad de demanda de aquellos bienes que, como la educación, la justicia, la seguridad, la sustentabilidad ambiental, aseguran la igualdad de oportunidades en pos de alcanzar una mejor calidad de vida.

Si recién hacíamos referencia a la dificultad de evaluar globalmente la eficiencia de las ONGs a partir de la complejidad que implica analizar su impacto en dirección a la integración social, ahora debemos incorporar la dificultad para evaluar el aporte que significa este verdadero sistema no formal de educación ciudadana que funciona a partir del canal de participación comunitario que ofrecen estas organizaciones.

A MODO DE RECOMENDACIONES

---

Este último capítulo tiene como objetivo principal generar un conjunto de recomendaciones hacia el BANCO MUNDIAL a partir de los resultados obtenidos en la investigación y de las observaciones realizadas por las propias ONGs. Se trata de un conjunto de sugerencias con el fin de mejorar la relación entre el Banco y las organizaciones sociales y, a la vez, de algunas líneas de investigación y estudio que pueden servir para dar respuestas específicas a las problemáticas presentadas en este libro.

1. Las opiniones de muchos de los dirigentes de las ONGs participantes en la investigación coinciden en cuanto a la necesidad de *generar un ámbito de debate e intercambio franco y abierto entre el BANCO MUNDIAL y las organizaciones*. En este ámbito se deberían crear las condiciones para plantear una de las principales problemáticas que surgió en los grupos focales: la visualización de una dualidad entre el discurso del Banco hacia las ONGs y su acción respecto a las transformaciones económicas que vive el país. *La percepción del Banco Mundial como promotor de las políticas de ajuste estructural que generan algunas de las consecuencias que luego se quieren atender a través de las políticas sociales con participación de las ONGs es, sin lugar a dudas, el principal obstáculo para el un diálogo y colaboración más fluida*. Esta situación se observa con marcado énfasis en la relación con las OPAT dedicadas a la promoción social hacia los sectores de mayor pobreza, a las que hemos categorizado como de «reclamo»( en particular las ambientalistas) y a las vinculadas a la Iglesia. Por otra parte, esta vinculación estrecha y permanente generaría condiciones para una participación activa de las organizaciones de la comunidad en la elaboración de una agenda de temas sociales

relevantes para definir las estrategias del Banco, cumpliendo de esta manera con algunos de los aspectos enfatizados en los nuevos mandatos.

2. Este ámbito también podría aportar al debate respecto del *papel de las ONGs en torno a las políticas sociales*. Muchas de las ONGs perciben que desde el Estado y los Organismos internacionales se las concibe únicamente como «ejecutoras eficientes y transparentes» de políticas sociales. En este punto los dirigentes de las *ONGs han expresado su intención de participar en el conjunto del proceso de desarrollo de las estrategias sociales: en la planificación, elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del conjunto de las políticas, programas y proyectos*. Encontrar los mecanismos eficientes para que esta participación sea posible y efectiva, exige también un trabajo previo en torno a detectar los interlocutores válidos desde el lado de las organizaciones. Sin lugar a dudas, una de las principales problemáticas que se plantearán en este ámbito será la demanda de las ONGs en el sentido que una estrecha colaboración no signifique pérdida de autonomía o subordinación de la organización comunitaria a las perspectivas de las entidades financiadoras. La experiencia que incipientemente están desarrollando tanto el BID como la Secretaría de Desarrollo Social a partir de la conformación de Consejos Consultivos que agrupan a prestigiosos dirigentes de ONGs deberá ser seguida atentamente para evaluar su eficacia. Por último, el Banco también puede obtener beneficios en torno a optimizar su accionar si alienta mecanismos a través de los cuales las ONGs monitoreen las políticas sociales implementadas desde el propio Banco o en articulación con el Estado.

3. Un tema vinculado con la problemática hasta aquí planteada es la definición acerca de la posibilidad de *abrir un canal de comunicación permanente del Banco con las organizaciones que desarrollan asistencia directa (OPAD)*. Estas ONGs se han manifestado como las más alejadas de los organismos de financiamiento internacional, muchas veces también aparecen distantes de la tarea que desarrollan las OPAT y, sin embargo, al mismo tiempo aparecen como las más vinculadas con sectores de extrema pobreza. Si bien el Banco ha venido llevando adelante acciones hacia algunos grupos de estas organizaciones, como en el caso de las indígenas, la importancia de su papel amerita la definición de estrategias permanentes hacia las mismas.

4. Otra de las estrategias que permitiría que el Banco genere una relación más estrecha con las ONGs es la *creación de mecanismos transparentes y sistemáticos de acceso a la información*. En esta dirección y con el objetivo de no superponer esfuerzos, se puede profundizar el trabajo conjunto que se viene llevando adelante con el CENOC. Sin embargo, el principal desafío consiste en hacer llegar la infor-

mación a las ONGs del interior, en particular las más alejadas geográficamente. Ello requiere articular el trabajo con organismos provinciales y municipales que desarrollan proyectos con participación de organizaciones de la comunidad. Por otra parte, en este punto también es necesario evaluar la experiencia de aquellos organismos internacionales que poseen oficinas permanentes dedicadas específicamente a la relación con las ONGs.

5. Otro eje que merece una especial atención del Banco por el énfasis con que ha sido reclamado por parte de los dirigentes de las ONGs es la *generación de mecanismos transparentes para el acceso al financiamiento*. Ello permitirá democratizar una problemática que, según se ha analizado se encuentra con un cierto nivel de monopolización por parte determinadas organizaciones, muchas veces en detrimento de aquellas que están más cerca de los beneficiarios. En distintas reuniones y entrevistas *se ha visualizado el llamado a concurso de proyectos con pautas claras y mecanismos transparentes como uno de los instrumentos más democráticos de acceso al financiamiento*. Esta estrategia debiera combinarse con lo que plantearemos a continuación en relación con la necesidad de las ONGs de recibir apoyatura técnica y capacitación de dirigentes para la elaboración de proyectos sociales.

6. *El desarrollo de programas que tiendan a fortalecer las estructuras internas de las ONGs* permitirá avanzar en dirección a diferentes objetivos planteados en el trabajo. En primer lugar, permitirán mostrar el verdadero grado de compromiso del Banco con los mecanismos participativos y de mejoramiento de la calidad de vida de la población. Al mismo tiempo generará mejores condiciones de eficacia y eficiencia en el accionar de las organizaciones. En este sentido se trata de una inversión que reeditará en una mejor utilización de los recursos que luego se coloquen en sus manos a los efectos de administrar a través de proyectos sociales. Capacitación de cuadros técnicos y dirigentes, apoyo técnico especializado para la elaboración, implementación y evaluación de proyectos específicos, asesoramiento y contribución financiera para resolver los problemas burocráticos que exige el Estado parecen ser algunas de las líneas que son reclamadas desde la perspectiva de las ONGs.

7. En el marco del fortalecimiento a la estructura de las ONGs, el *apoyo al desarrollo de las redes* ocupa un lugar central. En el transcurso del trabajo hemos analizado tanto las dificultades que presenta su funcionamiento democrático y eficiente como su potencialidad en torno a agrupar y potenciar esfuerzos y a distinguir interlocutores válidos por región geográfica o por temática para desarrollar políticas sociales integradas. *A diferencia del caso de las ONGs, las Redes prácticamente*

*no cuentan con recursos propios ni con capacidad de acceso a fuentes de financiamiento en forma directa. Por ello en muchos casos son hegemónicas por aquellas organizaciones con mejores condiciones técnicas y financieras.* El aporte del Banco en este sentido contribuiría a una gestión más horizontal y democrática al interior de esas redes.

8. *Las estrategias de capacitación* también pueden convertirse en mecanismos eficientes para establecer un nuevo tipo de vinculación entre las ONGs con el Estado y el Banco. En este sentido y a título de ejemplo parece necesario que algunas líneas de apoyo a las ONGs estén dirigidas a capacitar y a brindar asesoramiento técnico a los funcionarios públicos que, desde el propio Estado, deben interactuar con las ONGs. Los resultados esperados estarían dirigidos a generar un funcionamiento menos burocratizado y más eficiente. Al mismo tiempo también estarían enfocados a combatir el clientelismo que, como se ha visto, es una de las principales problemáticas que enfrentan las ONGs.

9. Dada la actual coyuntura socioeconómica del país y el impacto social que produce la profunda crisis del mercado de trabajo, resulta necesario *explorar nuevamente las potencialidades de las ONGs para constituirse en agencias generadoras de oportunidades de empleo.* La mayor parte de las experiencias realizadas hasta el momento en nuestro país y en la Región no han sido exitosas. Sin embargo el presente trabajo ha detectado algunos proyectos que han alcanzado un razonable grado de eficacia. Pareciera ser necesario y oportuno profundizar en las razones de éxitos y fracasos para abordar nuevas estrategias conjuntas que permitan avanzar en torno a la resolución de esta problemática.

10. *La continuidad de líneas de investigación* parece necesario para avanzar en el mejoramiento de la eficiencia en la articulación del trabajo entre el Banco y las ONGs. Aunque este punto excede el marco de la investigación, consideramos útil destacar al menos ocho perspectivas de trabajo desde las cuáles el aporte a la creación de conocimiento aplicado puede contribuir a mejorar, profundizar y focalizar la utilización de los recursos para políticas sociales que se inviertan con participación de las ONGs:

- El rol efectivo de la cooperación internacional en el desarrollo y fortalecimiento de las ONGs.
- La articulación ONGs - Estado diferenciando tanto las características y potencialidades de los distintos tipos de organizaciones como los niveles nacional, provincial y municipal.

- La construcción de modelos de evaluación y de indicadores que contemplen los múltiples aspectos sobre los que se desarrolla la actividad de las ONGs y permitan analizar qué tipo de organización puede resultar más eficiente para cada programa.
- El desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación participativos y no tradicionales del impacto de los proyectos que llevan adelante las ONGs.
- El funcionamiento y estructura interna de las ONGs más relevantes, focalizando el estudio en los mecanismos de participación internos, los modelos de gestión y de toma de decisiones. En particular, el análisis de ONGs que operan en el medio rural.
- La relación OPAT - OPAD focalizando el análisis en las perspectivas de elaboración de programas de fortalecimiento, la lógica de la intermediación, el funcionamiento práctico de las redes y el nuevo papel que cubren las OPAT en nuestro país.
- Las características, perspectivas de evolución y formas de organización de los diferentes tipos de OPAD (constituidas a partir de los propios beneficiarios o conformadas por profesionales que prestan asistencia directa a la población).
- La relación entre los ámbitos académico-universitarios y las OPAT/OPAD, analizando los niveles de vinculación y retroalimentación existentes y las perspectivas de mejoramiento de esa relación.



## BIBLIOGRAFÍA

---

- Alcántara Saez, M., *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- Banco Mundial *El Banco Mundial y las Organizaciones no Gubernamentales*, Washington, D.C., 1991.
- Banco Mundial, *Working with NGOs*, Washington, D.C., 1995.
- BID, *Gobernabilidad y desarrollo. El estado de la cuestión*, Washington, 1995.
- Bifarello, Mónica, *Las organizaciones no gubernamentales y las políticas para la infancia en situación de pobreza*, Segunda conferencia Internacional de la Internacional Society for Third Sector, México, 1996.
- Brailovsky, Antonio *Las No Gubernamentales y el Estado: una relación equívoca*, Secretaría de Planeamiento-MCBA, Buenos Aires, 1991.
- Buthet, Carlos, *La participación de las ONGs en las políticas sociales: El caso argentino*, SEHAS, Córdoba, 1993
- Buthet, Carlos, *Aportes para la reflexión sobre la importancia de la construcción de la misión en el desarrollo institucional de las ONGs*, Documento de trabajo del Seminario «Desarrollo institucional de las ONGs», SEHAS, Córdoba, 1993.
- Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario, “*Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*” en *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*, Caracas, ALAS-Nueva Sociedad, 1992.
- CENOC, *Primer Informe sobre los aspectos relativos al perfil institucional de las organizaciones inscriptas en el CENOC*, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1996
- Consejo Nacional de la Mujer, *Directorio Nacional de Organizaciones de Mujeres*, Buenos Aires, 1995.
- Consejo Publicitario Argentino, *Medio Ambiente y calidad de vida. Documento Guía*,

Buenos Aires, 1991.

Cuenya, Beatriz y Rojman, Alejandro, *Proyectos alternativos de hábitat popular: la experiencia de organizaciones no gubernamentales y municipios en la Argentina*, CEUR, Buenos Aires, 1992.

Delich, Francisco, *Después del diluvio la clase obrera*, en *Crítica y Utopía* Nro. 12, Buenos Aires.

Felcmam, Isidoro, *Reforma del Estado*, Editorial Galerna, Buenos Aires, 1992.

Filmus, Daniel, *Las demandas populares por educación. El caso del movimiento obrero argentino*, Editorial Aique, Buenos Aires, 1992.

Filmus, Daniel, *Estado, Sociedad y Educación. Proceso y Desafíos*, Primer Premio Académica Nacional de Educación, Editorial Troquel, Buenos Aires, 1996.

Filmus, Daniel, *Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina*, Revista Iberoamericana de Educación, OEI, Madrid, 1997.

Flisfish, A., "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión" en *Revista Mexicana de Sociología*. 113, México, 1989.

Forni, Floreal, *Organizaciones económicas populares*, CEIL-SCC, Buenos Aires, 1993.

Foro Nacional de ONGS, "Organizaciones no gubernamentales, Sociedad Civil y Sociedad Política en Argentina", Buenos Aires, 1991.

García Delgado, Daniel, *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Tesis-Norma, Buenos Aires, 1994.

Gadis, *Directorio de ONG's de promoción y desarrollo en Argentina*, Buenos Aires, 1992-1994.

Guarino, Pablo, «Los dilemas de las ONG's en América Latina», en *Encuentro Latinoamericano de Asociaciones Nacionales de ONG's*, 1995.

Isuani, Ernesto y otros, *Estado Democrático y Política Social*, EUDEBA, Buenos Aires, 1990.

Isuani, Ernesto, *Anomia Social y Anemia Estatal. Sobre integración social en la Argentina*, Serie Documentos e Informes de Investigación, FLACSO, Fundación Generación 2000, Buenos Aires, 1996.

Lechner, Norbert, *La reforma del Estado y el problema de la conducción política*, FLACSO, México, 1995.

Luna, Elba, *La representación en Argentina y el fortalecimiento de la sociedad civil*, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 1995.

Martínez Nogueira, Roberto, *Estructura organizacional de las ONG's y sus recursos humanos*, GADIS, Buenos Aires, 1992.

Ministerio de Cultura y Educación, *Nómina de ONG's educativas*, Buenos Aires, 1994.

Mols, Manfred, *Estado y Democracia en América Latina*, Ediciones Paulinas, Bue-

- nos Aires, 1993.
- O'Donnell, Guillermo, "Otra institucionalización" en *AGORA Nro 5*, Buenos Aires, 1996.
- OEI, *Educación, Gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos*, Documento de trabajo, Madrid, 1996.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- Organización Solidaria de Jóvenes, *Directorio de ONG's de Juventud*, Buenos Aires, 1995.
- Rojas Bolaños, M., *La Gobernabilidad en Centroamérica*, FLACSO, Costa Rica, 1995.
- Schmitter, P., "La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales" en *Revista Mexicana de Sociología Nro 3*, México, 1993.
- Secretaría de Desarrollo Social, *El tercer sector en la Argentina. Primer informe sobre los aspectos relativos al perfil institucional de las organizaciones inscriptas en el CENOC*, Mayo, 1996.
- Thompson, Andrés, "El Tercer Sector y el Desarrollo Social", en *Mucho, poquito o nada. Crisis y Alternativas de Política Social en los 90*, UNICEF, CIEPP, Siglo XXI, 1990.
- Thompson, Andrés, *¿Qué es el «tercer sector» en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro*, CEDES, Buenos Aires, 1995.
- Thompson, Andrés: *Think Tanks en la Argentina. Conocimiento, Instituciones y Política*, Documento CEDES/102, Buenos Aires, 1994.
- Thompson, Andres (ed), *Publico y Privado, Las organizaciones sin fines de lucro en Argentina*, UNICEF, Buenos Aires, 1995
- Tomassini, Luciano, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, Serie de Monografías del BID, Washington, D.C., 1993.
- Torres Rivas, E., "América Latina, Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis" en *Nueva Sociedad 128*, Caracas, 1993.
- Vanella, Ricardo, *Gearing Up for The Future: NGO's in Argentina*, Institute for Housing and Urban Development Studies, Rotterdam, 1993.
- Weffort, F., *¿Cuál Democracia ?*, Costa Rica, FLACSO, 1993.



ANEXO I

**LISTADO DE ONGs PARTICIPANTES  
DE LOS GRUPOS FOCALES**

---

**1. Capital Federal. OPAT-OPEI**

CENTRO ESTUDIOS DE LA MUJER

CONCIENCIA

CRUZ ROJA ARGENTINA

ENCUENTRO DE ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES

FUNDAPAZ

PODER CIUDADANO

FUNDACION VIDA SILVESTRE

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y LA PROMOCION HUMANA, INDES

IIED-AL

MISIONES RURALES ARGENTINAS

**2. Gran Buenos Aires. OPAD**

APAD

SOC. FOMENTO VILLA MADERO

FILMUS-ARROYO-ESTÉBANEZ

FUNDACIÓN CADENA

ASOCIACIÓN DE AYUDA MATERNA ÑUÑU

APRENDIENDO A SER

SOC. DE FOMENTO UNIÓN DE CASTELAR

### **3. Capital Federal. OPAD**

FUNDACIÓN JUAN GASTÓN VIGNES

ASOCIACIÓN MUTUAL SIGLO XXI

PROGRAMA ANDRÉS

CESAV

FUNDACIÓN GENERACIÓN 2000

DEFENSA DE LOS NIÑOS INTERNACIONAL

ALCOHÓLICOS ANÓNIMOS

ASOCIACIÓN VECINAL RENACER

MADRES DE CONSTITUCIÓN

TRABAJO BARRIAL COOPERATIVO EL CEIBO

CENTRO COMUNITARIO MADRE TERESA

ASOCIACIÓN CIVIL ITATI VILLA 6 GILDANEZ

GUARDERÍA LAS GUAGÜITAS

### **4. Salta. OPAT-OPEI**

INSTITUTO AMÉRICA CRECER SRL

FUNDACIÓN PACHAMAMA

FUNDACIÓN BANCO DEL NOROESTE

ORIENTACIÓN PARA LA JOVEN

CEIDEA

FUNDACIÓN CEPAS

FUNDACIÓN LAPACHO

## **5. Salta. OPAD**

CENTRO VECINAL V. SAN ANTONIO

CENTRO VECINAL B. VÉLEZ SÁRSFIELD

CENTRO VECINAL B. APOLINARIO SARAVIA

CENTRO VECINAL B. LIMACHE

CENTRO VECINAL V. EL ROSEDAL

CENTRO VECINAL V. SAN JOSÉ

CENTRO VECINAL B. MUNICIPAL

CENTRO VECINAL B. EL TRIBUNO

CENTRO VECINAL B. LOS OLIVOS

CENTRO VECINAL RAMÓN ROJAS

CENTRO VECINAL DE V. ASUNCIÓN

## **6. Chacabuco. OPAD**

MUTUAL DE TRABAJADORES MUNIC. CHACABUCO

CARITAS NTRA. SRA. DE LA ASUNCIÓN

SOC. DE BOMBEROS VOLUNTARIOS CHACABUCO

CLUB DE LOS ABUELOS DE CHACABUCO

CARITAS SAN ISIDRO LABRADOR

CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA CHACABUCO

ASOCIACIÓN DE JUBILADOS Y PENSIONADOS

ASOC. P/LA RECUPER. E INTEGR. DISCAPAC.

UNIÓN VECINAL DE CAYETANO

ASOC. DE PROMOCIÓN AGRARIA DE CHACABUCO

FILMUS-ARROYO-ESTÉBANEZ

FUNDACIÓN HOSPITAL MUNICIPAL DEL CARMEN

SOC. DE FOMENTO B. UBALDO MARTÍNEZ

SOC. DE FOMENTO LA UNIÓN

OSPECON

## **7. Capital Federal. OPAT-OPEI**

CENTRO DE APOYO AL DESARROLLO LOCAL, CEADEL

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, CELS

COMITÉ P/ LA DEFENSA DE LA SALUD, LA ÉTICA PROF. Y LOS DDHH,  
CODESEDH

FUNDACIÓN DEL SUR

MOVIMIENTO ECUMÉNICO POR LOS DERECHOS HUMANOS, MEDH

R.C. INVESTIGACIÓN Y COOPERACIÓN

## **8. Capital Federal. OPAD**

ASOCIACIÓN DE SCOUTS DE ARGENTINA

ASOCIACIÓN VERDE PATRICIOS

COMISIÓN DÍA DEL VECINO

FUNDACIÓN TOBIÁS

## **9. Gran Buenos Aires. OPAT-OPEI**

FUNDACIÓN EMPRENDER

ASOCIACIÓN DE GRUPOS CARENCIADOS

FUNDACION VIVIENDA Y COMUNIDAD

## **10. Córdoba . OPAT-OPEI**

CENTRO EXPERIMENTAL DE VIVIENDA ECONÓMICA, CEVE

SERVICIO HABITACIONAL Y DE ACCIÓN SOCIAL, SEHAS

ASOCIACIÓN DE MUJERES JUANA MANSO

COOPERATIVA EL PALO BLANCO

SERVICIO A LA ACCIÓN POPULAR, SEAP

## **11. Córdoba. OPAD**

UNIÓN DE ORGANIZACIONES DE BASE PARA EL DESARROLLO SOCIAL

(8 organizaciones de base)

## **12. Misiones . OPAT-OPEI**

CENTRO PARA LA PARTICIPACIÓN Y EL DESARROLLO

CENTRO MISIONERO PARA LA EDUCACIÓN POPULAR, CEMEP

INSTITUTO DE DESARROLLO SOCIAL Y PROMOCIÓN HUMANA, INDES

## **13. Misiones. OPAD**

CENTRO EVANGÉLICO LATINOAMERICANO DE EDUCACIÓN CRISTIANA,  
CELADEC

CARITAS PARROQUIA 23 (PASTORAL SOCIAL)

COMISIÓN DE APOYO COPA DE LECHE

OBRA KOLPING ARGENTINA (PUERTO IGUAZÚ)

## **14. Capital y Gran Buenos Aires. OPAD**

FUNDACIÓN FELICES LOS NIÑOS, HOGAR DON BOSCO

COMPAÑÍA DE MARÍA

FILMUS-ARROYO-ESTÉBANEZ

FUNDACIÓN HUÉSPED

SERVICIO DE PAZ Y JUSTICIA, SERPAJ

FUNDACIÓN DEL VISO

ASOCIACIÓN LUCHA CONTRA LA PARÁLISIS INFANTIL, ALPI

### **15. Rosario. OPAD**

FUNDACIÓN C.H.I.C.O.S.

ASOCIACIÓN VECINAL Y MUTUAL DE BARRIO BELGRANO

VÍNCULO, CENTRO COMUNITARIO DE SALUD MENTAL

ASOC. COOPERADORA DEL CENTRO DE DESARROLLO INFANTIL Y PROMOCIÓN FAMILIAR

VECINAL AVELLANEDA

COOPERATIVA DE TRABAJO GÉNESIS

COOPERATIVA DE TRABAJO METALMEC

UNIÓN DE TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCIÓN, COOPERATIVA DE TRABAJO

COOPERATIVA DE TRABAJO DE PROFESIONALES

### **16. Rosario. OPAT-OPEI**

MOVIMIENTO ECUMÉNICO POR LOS DERECHOS HUMANOS

INSTITUTO DE ESTUDIOS MUNICIPALES

FUNDACIÓN APERTURA

CENTRO DE ESTUDIOS PROGRAMÁTICOS

**MODOS DE INTERVENCIÓN DE LAS ONGs,  
SEGUN BASE DE DATOS DEL CENOC**

Gráfico 4: Modo de intervención en ONGs que trabajan con niños (Porcentajes)

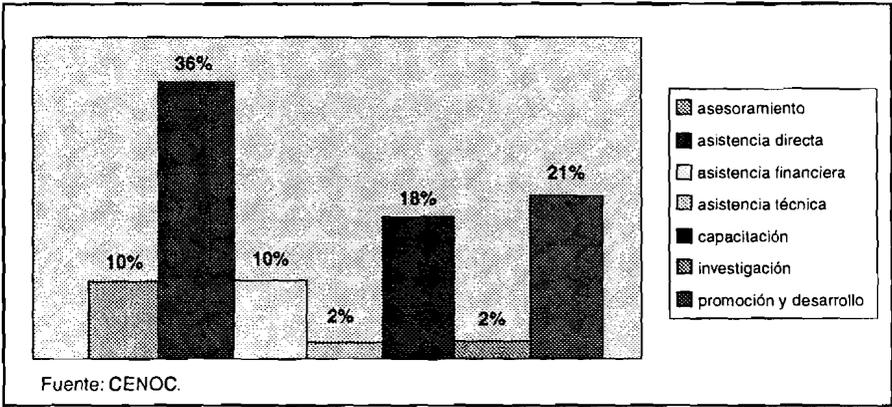


Gráfico 5: Modo de intervención en ONGs que trabajan con jóvenes (Porcentajes)

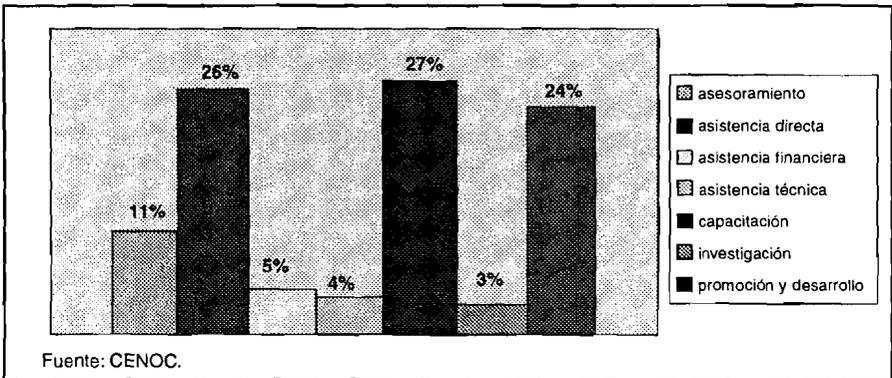


Gráfico 6: Modo de intervención en ONGs que trabajan con la Tercera Edad (Porcentajes)

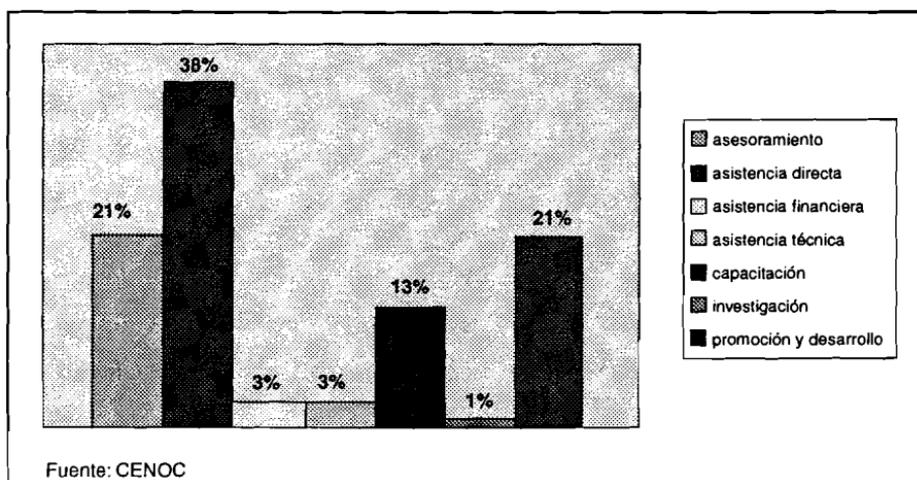


Gráfico 7: Modo de intervención en ONGs que trabajan con Trabajadores Rurales (Porcentajes)

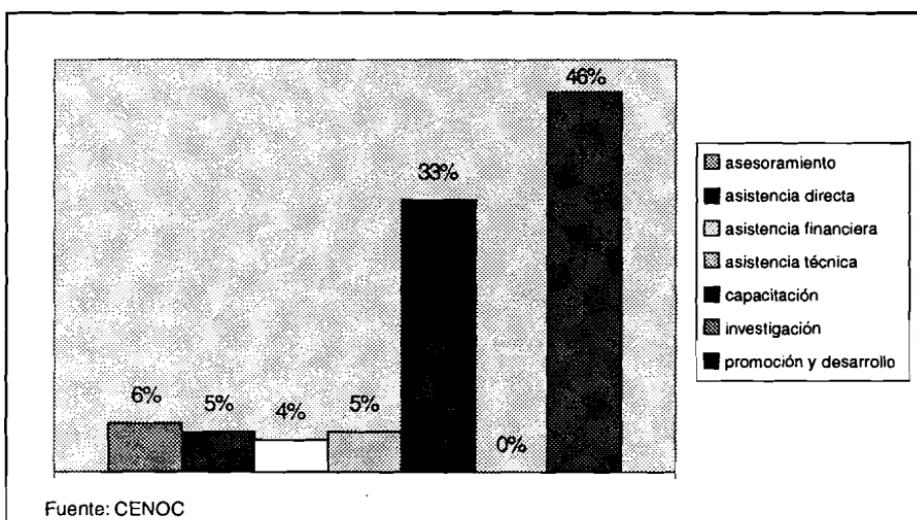
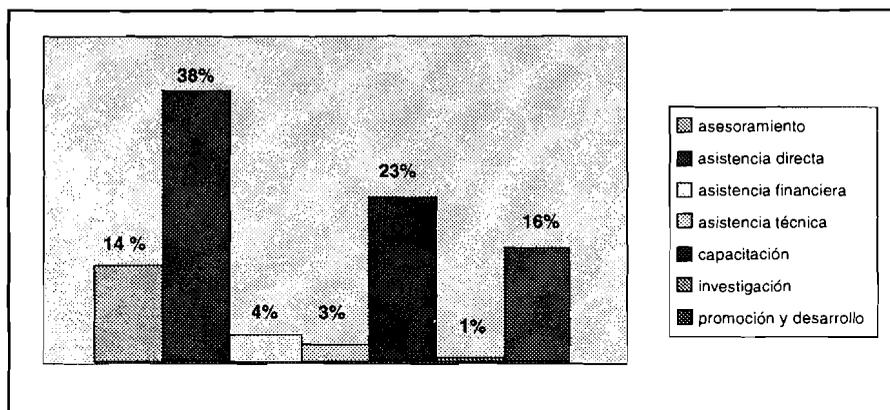
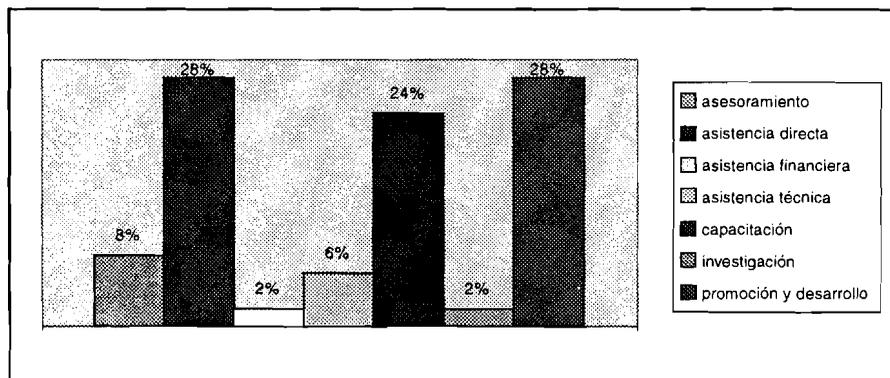


Gráfico 8: Modo de Intervención en ONGs que trabajan con discapacitados (Porcentajes)



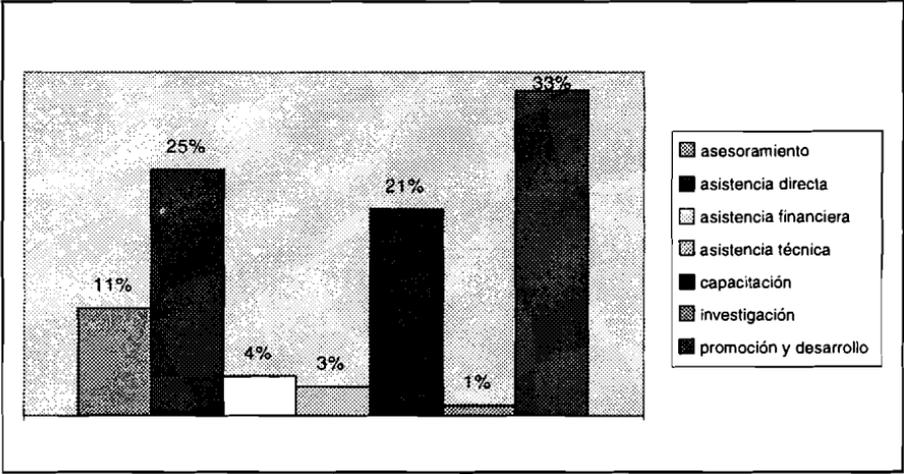
Fuente: CENOC

Gráfico 9: Modo de intervención en ONGs que trabajan con Población NBI (Porcentajes)



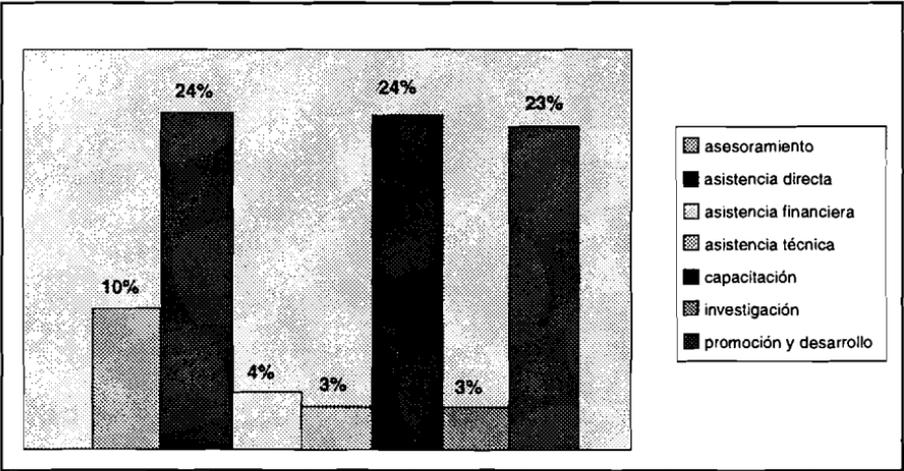
Fuente: CENOC

Gráfico 10: Modo de intervención en ONGs que trabajan en el área social y humana (Porcentajes)



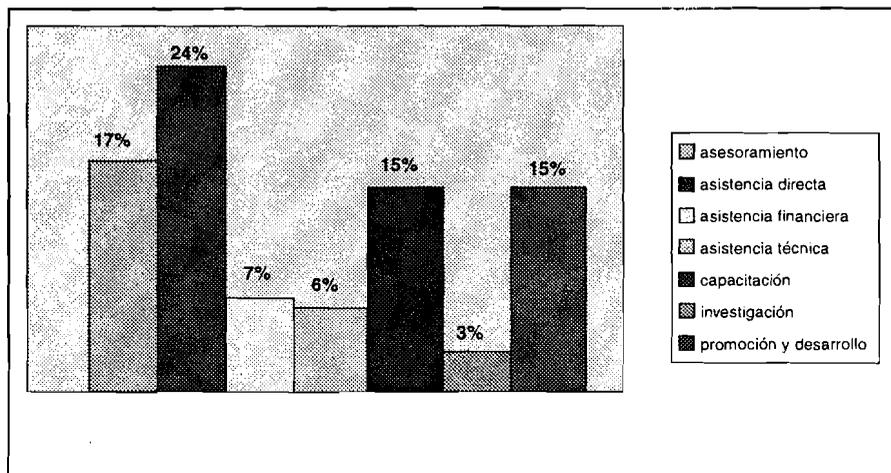
Fuente: CENOC

Gráfico 11: Modo de intervención en ONGs que trabajan en el área educativa (Porcentajes)



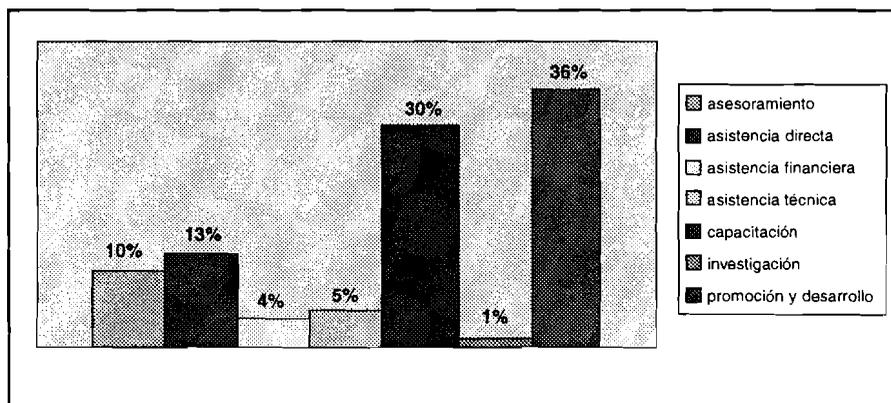
Fuente: CENOC

Gráfico 12: Modo de intervención en ONGs que trabajan en el área salud (Porcentajes)



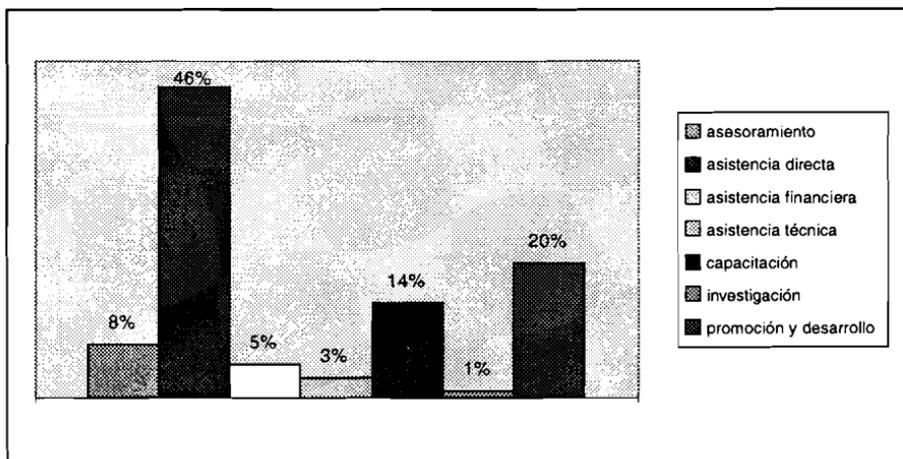
Fuente: CENOC

Gráfico 13: Modo de Intervención en ONGs que trabajan en el área laboral (Porcentajes)



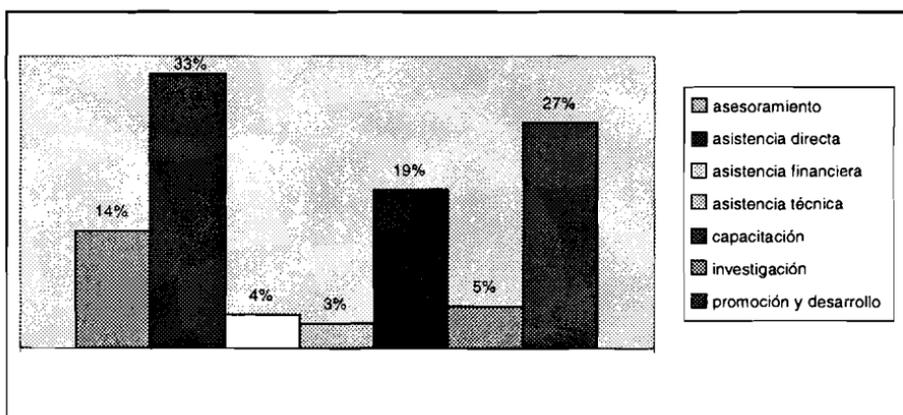
Fuente: CENOC

Gráfico 14: Modo de intervención en ONGs que trabajan en el área Atención Primaria (Porcentajes)



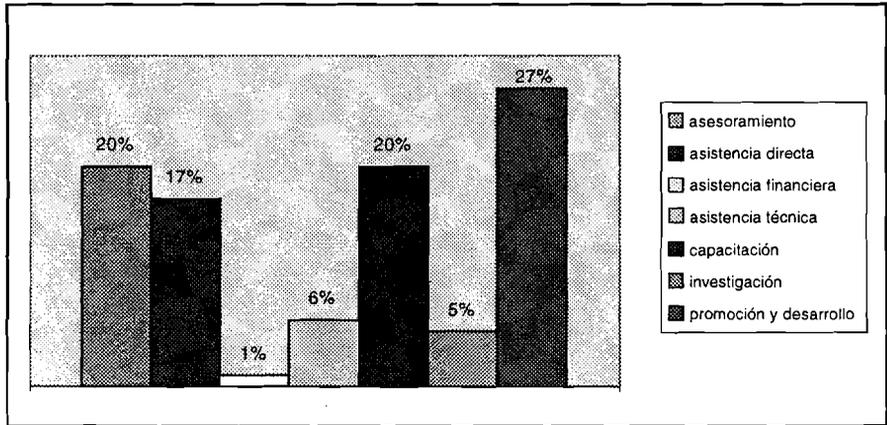
Fuente: CENOC

Gráfico 15: Modo de intervención en ONGs que trabajan en el área Cultura (Porcentajes)



Fuente: CENOC

Gráfico 16: Modo de intervención en ONGs que trabajan en el área Medio Ambiente (Porcentajes)



Fuente: CENOC.

Este libro se terminó de imprimir en  
los talleres gráficos SERVICOP de  
EDITORIAL UNIVERSITARIA DE LA PLATA  
Calle 50 N°742, La Plata, Tel. (021)25-8830.  
Octubre, 1997.

Impreso en Argentina