

LAS ONGS Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA: EL APRENDIZAJE HA COMENZADO*

Juan Carlos Navarro

Introducción

Las últimas décadas han presenciado la aparición, crecimiento y multiplicación en todos los países de América Latina y el Caribe de organizaciones dedicadas a trabajar en proyectos y programas sociales cuya característica distintiva es la de no formar parte del aparato de Estado. Se trata de organizaciones privadas aunque no de naturaleza empresarial, pues se distinguen por no tener fines de lucro, pero que actúan en esferas clásicamente consideradas propias de la actividad gubernamental como son la prestación de servicios sociales y en general la producción de bienes públicos o cuasi-públicos como la educación, la salud, la nutrición infantil, la vivienda de bajo costo, la promoción comunitaria, la protección del medio ambiente natural, etc.

En su conjunto, estas organizaciones conforman un fenómeno muy significativo del desarrollo social reciente de las sociedades latinoamericanas. Han llegado, para los años noventa, a constituirse en actores de primera línea en la dinámica política y en la oferta de servicios de prácticamente todos los países de la región. Grupos sociales de tamaño considerable, entre ellos buena parte de los más vulnerables, dependen del trabajo de este tipo de organizaciones para acceder a la satisfacción de necesidades básicas. La opinión pública y los centros de experticia académica las consideran una referencia a la hora de debatir o profundizar en el conocimiento de temas de interés público. La misma política pública, especialmente en los sectores sociales, no puede ya diseñarse o ejecutarse sin al menos preguntar por el papel que cabe atribuir en determinada iniciativa o programa a la acción de organizaciones como las que comentamos, a las que ha llegado a conocerse con el impreciso rótulo de organizaciones no gubernamentales, ONG¹.

* Este trabajo se ha beneficiado de los comentarios de la mayor parte de los contribuyentes a este volumen, y en particular de los de sus editores. El autor quisiera expresar su agradecimiento al mismo tiempo que reservarse toda la responsabilidad por las fallas que el trabajo pueda contener.

¹ Se ha dedicado energía substancial a encontrar una denominación más apropiada para estas organizaciones. Generalmente se las distingue con bastante claridad de las organizaciones base -grassroot organizations-, que tienen propósitos limitados a una comunidad particular, y generalmente están menos orientadas a la gestión y más a la representación de intereses, aunque esto es una cuestión de grado y con muchas excepciones. Justamente para subrayar esta diferencia, Carrol (1992), sugirió el título de GSO (Grassroot support organizations), entendiéndolas como las organizaciones que creaban los vínculos entre grupos de base y el gobierno, las agencias internacionales o públicos mas amplios. También se distingue en muchos contextos entre ONG y organizaciones que formalmente tienen también un carácter no lucrativo y al mismo tiempo son no estatales, como las fundaciones privadas de origen empresarial, pero en algunos países las fundaciones empresariales son normalmente contadas como ONG y se les encuentra en reuniones y asociaciones con ellas. Un intento solo muy parcialmente exitoso por enfatizar esta distinción está representada en mi propia contribución a la confusión terminológica (1994), las OPC, u organizaciones de participación comunitaria, que pretendía referirse a aquellas ONG para las que la participación constituía un elemento central de su acción, lo que facilitaba hasta cierto punto distinguirlas de caridades tradicionales y filantropía empresarial, al menos de corte tradicional; el problema por supuesto es que la filantropía empresarial se ha modernizado también y se ha acercado a los conceptos modernos de participación y desarrollo social. La denominación propuesta por los compiladores de este volumen, organizaciones públicas no estatales, subraya los fines públicos de estas organizaciones, dejando la negación en el nombre para referirse a su autonomía del aparato de estado. La literatura internacional incluye las ONG como un tipo de las entidades clasificadas dentro del "tercer sector" de la economía (Salamon, 1987). Todavía podrían mencionarse muchas otras siglas e intentos de definición. En este trabajo se pretende evitar la controversia adoptando el uso que sigue siendo más común, si bien

Este trabajo discute los principales aspectos de las ONG en cuanto proveedoras de servicios sociales. Aunque este no es la única faceta importante de estas organizaciones, las demás -en particular su rol como representantes de ciertos grupos, comunidades o intereses- se considerará solamente en tanto se relacionan con lo que aquí se examina; en los términos sugeridos por Cunill y Bresser Pereira (1997), el trabajo se concentra en las ONG como entes que pueblan la esfera de la producción social, mas que a su faceta de actores de control social. Se revisan en lo que sigue la naturaleza y conducta de las ONG, las implicaciones de su creciente involucramiento con programas estatales, y se describe esta relación con el Estado como, idealmente, una de aprendizaje mutuo en pleno desarrollo. Hacia el final del trabajo se intenta poner el papel actual de las ONG en la política social en un contexto mas amplio y se enuncian brevemente algunos cursos de acción que se piensa deseables tanto para el Estado como para las ONG. A lo largo del trabajo se mencionan brevemente ejemplos de uno u otro punto que interesa ilustrar, pero, como en todo escrito al que se le requieren generalizaciones, se admite de principio que muchas realidades locales o nacionales pueden presentar variaciones importantes respecto a las tendencias generales que se identifican, y admitida esta culpa no queda sino pedir excusas anticipadas a todos los que no se ha hecho justicia aquí.

¿A qué se dedican las ONG?

De forma poco sorprendente, las ONG se concentran abrumadoramente en sectores sociales, definidos en el sentido amplio. En el marco de una investigación comparativa sobre organizaciones del tipo que nos ocupa, tuvimos la oportunidad de reunir información acerca de campos de actividad de ONG en Chile, Costa Rica y Venezuela, con el resultado de que la suma de siete sectores de actividad -educación, salud, nutrición infantil, vivienda, desarrollo comunitario rural y urbano y ambiente- concentraban el 78 por ciento de las organizaciones (Navarro, 1994). Es frecuentemente encontrar organizaciones trabajando en una combinación de estos servicios para las mismas comunidades, constituyéndose en suerte de centros de servicio integrados para poblaciones de bajos ingresos en algunas localidades de la región.

Dado que estos campos de acción privilegiados por las ONG son sectores generalmente considerados como aquellos característicos de la acción del estado, la primera pregunta natural es por qué aparece una oferta privada -por supuesto, no lucrativa- significativa allí donde el estado ha intervenido e interviene cuantiosamente, y prácticamente todos le reconocen legitimidad y ventajas para hacerlo. Una primera pista tal vez la proporciona cierta diversidad que se identificó entre los tres países en cuanto a la intensidad de actividad no gubernamental por sector. Así, en Venezuela se encontraron relativamente pocas organizaciones trabajando en los sectores de medio ambiente y vivienda, mientras que lo contrario ocurría en Costa Rica, donde estos sectores eran privilegiados. Paralelamente, poca actividad significativa de ONG en educación se pudo identificar en este último país, mientras que en Venezuela existía variada y fuerte actividad en ese sector. Estos contrastes guardan una correspondencia bastante exacta con características institucionales propias de los países en cuestión, y fundamentalmente, se postula, con dos de ellas: en primer lugar, con lo satisfactorio del acceso y la calidad de los servicios sociales prestados por el Estado, y en segundo lugar con el modelo de política que rige un determinado sector social en cada país.

algo impreciso, de Organización No Gubernamental, entendida como entidad no estatal, no lucrativa y orientada principal aunque no exclusivamente a la gestión y provisión de servicios sociales.

Así, Venezuela, a pesar de la inmensa expansión de cobertura de su sistema educativo durante las décadas de los 40, 50 y 60, encontró muy rápidamente problemas de calidad de educación básica y de cobertura de básica y preescolar, particularmente en sectores sociales especialmente inaccesibles tanto en áreas urbanas como rurales, lo que hacía relativamente natural el esperar una aparición -a la altura de los 90 una verdadera multiplicación- de iniciativas no gubernamentales en educación. En cierto modo podría argumentarse que la aparición del “tercer sector” en servicios educativos puede ser interpretado en un caso como este como una respuesta a los déficit de eficiencia o equidad de la provisión pública.

Pero no es sólo por la vía de llenar un vacío que puede crecer lo no gubernamental: al mismo tiempo, Venezuela se había caracterizado hasta los 80 por programas muy agresivos de construcción de viviendas para grupos de bajos ingresos por parte del Estado, lo que probablemente inhibió por bastante tiempo la formación de oferta privada correspondiente -aunque desde hace ya un par de años es visible actividad de ONG en vivienda en Venezuela-, mientras que en Costa Rica se produjo desde la década de los 70 un diseño de programas públicos de vivienda que incorporaba organizaciones comunitarias como actores plenamente integrados en el esquema de construcción. Costa Rica, a su vez, es conocido como un caso de logros educativos sobresalientes para un país de su nivel de desarrollo; esto, combinado con que en educación el modelo de organización del sector ha sido mucho más tradicional -entendiendo por tradicional aquí dominado por provisión pública directa- no parece haber dejado tanto espacio como en los otros ejemplos recién descritos para el desarrollo de un sector de ONG en educación: ni como consecuencia de un déficit, ni como consecuencia de la aplicación de un modelo de política innovador y participativo.

Explicaciones de la aparición de las ONG en América Latina como las recién presentadas enfatizan lo que podríamos llamar el lado de la demanda, y se encuadran, con las peculiaridades que le otorga la particular historia y tradición institucional de cada país, dentro de las líneas generales de interpretación sugeridas en la literatura internacional acerca de la razón de existencia del “tercer sector”: este surge allí donde la oferta de servicios sociales es ineficiente, insuficiente o de calidad diferente a la deseada por un grupo significativo de personas, o bien allí donde el sector público estimula activamente su expansión cuando no su creación misma (Powel, 1987). Existen también principios de explicación “del lado de la oferta”: determinados grupos religiosos o ideológicamente motivados pueden en determinado momento ofrecer servicios sociales con características que ellos consideran especialmente valiosas -tales como educación en una fe particular, o en cierto y determinado conjunto de valores-; o condiciones de represión política o exclusión social de ciertos grupos pueden provocar la creación de ONG como instrumento de organización capaz de jugar un papel de refugio político o vocero de intereses sub-representados en el funcionamiento regular de un sistema político. También aquí vale apuntar la frecuencia con el que ambos tipos de origen o razón de ser se combinan. No en vano la condición de excluido social y la de excluido político están altamente correlacionadas: poco puede extrañar que iniciativas de auto-defensa u organización comunitaria con el tiempo se organicen y consoliden como unidades de prestación de servicios sociales, o que grupos organizados de la comunidad o fuera de ella preocupados por aliviar las carencias de ciertos grupos vulnerables terminen jugando roles políticos como voceros de los grupos a que han venido sirviendo. No debe extrañar que en ocasiones aparezcan ciertas tensiones entre estos dos papeles, un tema que se volverá a tocar mas adelante.

La conducta de las ONG

Con todo, más allá de los aspectos generales descritos, mucho queda por saber, si se aspira a precisión descriptiva y a extensión y posibilidades de comparación internacional, en materia de qué hacen las ONG. Es igualmente difícil alcanzar generalizaciones acotadas con la debida precisión en cuanto a qué caracteriza su acción como entidades que prestan servicios sociales. Aunque la literatura de casos de estudio de organizaciones como las que aquí interesan es extensa, la perspectiva que las analiza en cuanto organizaciones de servicio es relativamente menos común que otras que centran su atención en las ONG como actores políticos, culturales o movimientos sociales.

Dicho esto, con todas las precauciones del caso, puede afirmarse que generalmente la acción de las ONG como proveedoras de servicios sociales tiende a ir acompañada de innovación, de la incorporación de aproximaciones y metodologías participativas a programas sociales, y, frecuentemente de acciones conjuntas o de alguna manera apoyadas o coordinadas con programas sociales estatales, a pesar de que otra constante, dentro de este último rasgo, es el de mantener márgenes muy significativos de autonomía tanto en el diseño de programas como en la gestión concreta de unidades de prestación de servicio, sean estas escuelas, hospitales, etc.

La innovación se reconoce en la diversidad de iniciativas dentro de cada país, región, localidad o campo de acción en el que operen ONG. Lo difícil en la región sería encontrar números significativos de ONG que sigan un modelo preestablecido dentro de un determinado sector, y simplemente imposible sería hallar casos en los que las ONG se hayan conformado a repetir el modelo oficial o estatal de prestación de servicios sin antes someterlo a importantes modificaciones de fondo. Las pocas excepciones podrían encontrarse en aquellos modelos de organización y gestión muy exitosos que luego ha inspirado su adopción -generalmente con modificaciones locales, a su vez- en otros contextos, y a veces a través de fronteras nacionales: el modelo educativo Fe y Alegría, originado en los años 50 en Venezuela se extiende hoy por más de 10 países de la región e incluso en algunos países africanos, el modelo de fomento y gestión microempresarial de la Fundación Carvajal en Colombia ha sido ampliamente recogido como base de programas microempresariales en otros países, etc.

La participación también es un rasgo tan comúnmente presente que el no encontrarla como componente integrado a la propuesta organizativa o programática de una ONG es muy excepcional. Por supuesto, mucho más difícil es encontrar una definición clara y distinta de lo que debe entenderse en el enunciado anterior por participación. La diversidad que se encuentra va desde la utilización de metodologías participativas radicales en las que comunidades enteras se involucran en determinar prioridades y orientaciones que habrán de guiar la acción de las ONG en determinada localidad o sector, o en las que las comunidades mismas asumen la gestión de las unidades de prestación de servicios, o controlan los órganos directivos de las mismas, hasta los sencillos pero efectivos buzones de sugerencias.

Una inmensa proporción de las iniciativas de ONG que trabajan en sectores como salud y educación, por ejemplo, tienen que ver con revivir y reforzar los vínculos de las familias y las pequeñas comunidades a la marcha de escuelas y hospitales de varios tipos, sea a través de la creación de consejos escolares con fuerte representación de los padres y apoderados de los estudiantes, o de ambulatorios en los que los médicos son seleccionados por cuerpos con fuerte representación de la comunidad. Muchas de las que trabajan en desarrollo comunal o economía popular parten de las capacidades organizativas y las preferencias y necesidades expresadas por las comunidades pobres para planear su acción de promoción social. Lo que hemos llamado

“buzones de sugerencias” no son más que los variados mecanismos de feed-back ingeniosamente puestos en práctica por tantas ONG, con la particularidad que no es raro encontrar que el buzón regularmente se abre, se lee su contenido y se actúa en consecuencia. Esta característica participativa es extremadamente influyente en varios de los aportes distintivos de la entrada de las ONG como parte significativa del cuadro de la oferta de servicios sociales de los países de la región: en la legitimidad que suele tener su acción entre las comunidades en las que opera, en la cercanía con los usuarios de sus servicios, en la “integralidad” o carácter humano y personalizado que suelen imprimirle a los servicios que prestan, etc. Se volverá sobre el punto.

En tercer lugar, la asociación con iniciativas del Estado en materia de política y programas sociales es también común, si bien ha atravesado por etapas diversas y marchado a diferentes ritmos en cada país. Aunque pueden encontrarse ejemplos de ONG cuyo origen estuvo en un programa público, del cual se desprendieron o independizaron al carecer el Estado de recursos o voluntad política para continuarlo, lo más frecuente es el caso de una ONG que, nacida como iniciativa expresamente no-estatal -y no pocas veces anti-estatal, sea por condiciones de exclusión política reinante o porque se registra un fuerte rechazo a los modelos de gestión implantados de forma oficial- evoluciona hacia un esquema de cooperación con programas públicos en el sector de su especialidad, generalmente como respuesta a la iniciativa del Estado, que llama a las ONG a incorporarse al esquema de política social. Este esquema de relación gobiernos-ONG, enormemente simplificado pero bastante común en la región en la última década, plantea toda una serie de preguntas de interés.

La primera ¿por qué habría de llamar el Estado a las ONG? Aquí habría que decir que la necesidad, más que una comprensión clara de los beneficios y costos que vienen de relacionarse con las ONG, ha sido con mucho el resorte inicial de las experiencias de cooperación entre los dos actores que nos ocupan. Por supuesto hay excepciones, como por ejemplo la expresa incorporación de las ONG a las acciones iniciales del primer gobierno democrático chileno, nacida de una valoración de la importancia social, económica y política del sector, más que resultante de urgencias de la política social del Estado en ese país.

Pero ha sido mucho más común la circunstancia en la que el Estado, atascado en considerables limitaciones de su red de distribución de beneficios sociales, ha tenido que acudir a ONG con experiencia y alcance propios en cierto tipo de programas, creando mecanismos de “ejecución delegada” de programas, en los cuales, típicamente, se transfieren fondos públicos a ONG para que estas implementen determinado programa gubernamental, sea este de apoyo a microempresas, nutricional, de cuidado infantil, inversión social rural, etc. Esta modalidad de ejecución ocupa hoy en día un espacio considerable en la política social de muchos gobiernos de la región: la cooperación con ONG fue importantísima en la exitosa ejecución del Fondo de Emergencia Social boliviano, en los programas de entrenamiento y empleo juvenil en Chile, en los programas de microempresas y atención infantil en Venezuela, en los programas de vivienda en Costa Rica, y en bastantes otros programas públicos de muchos países. Dadas las limitaciones administrativas y técnicas del aparato de Estado de los países latinoamericanos -y en esto también hay, desde luego, importantes diferencias de grado-, reforzadas en los años 80 por la escasez de fondos públicos característica de períodos de ajuste fiscal como los que atravesaba la región en esos tiempos, puede argumentarse que muchos programas sociales de gran magnitud como los señalados no hubiesen tenido la cobertura que alcanzaron, no hubiesen sido desplegados de la manera oportuna y relativamente rápida en que lo fueron y en algunos casos ni siquiera hubiesen

sido lanzados exitosamente de no haberse producido la entrada en escena de las ONG como instrumentos ejecutores de las políticas públicas en los sectores sociales.

La segunda pregunta, complementaria de la primera, viene a ser ¿por qué las ONG han accedido a cooperar con el Estado? La pregunta no es artificial. Muchas, podría decirse sin exagerar que la mayor parte de las ONG, contaban en sus inicios con una agenda política de contenido cuestionador del status quo político, algo que se encuentra en prácticamente todos los países, aunque con los matices propios de las condiciones de cada lugar. En aquellas naciones que sufrieron prolongadas dictaduras militares durante los 70 y buena parte de los 80 el carácter alternativo de la acción de las ONG en el tipo de trabajo de su especialidad -fuese educación, salud, vivienda, etc.- estuvo generalmente asociado muy estrechamente a posiciones democráticas y anti-dictatoriales: así lo atestiguan experiencias como las de Chile, Perú, Argentina, Brasil y buena parte de las naciones centroamericanas. En países que no pasaron en esos años por interludios militares como Colombia, Costa Rica o Venezuela, la asociación fue con agendas de transformación social radical, muchas veces socialista, o en todo caso con el rechazo a los partidos políticos y las élites dominantes y sus modos de hacer política social y de relacionarse con los sectores populares.

La entrada en procesos de cooperación tampoco ha sido inmediata ni fácil, y era poco realista esperar que lo fuese con antecedentes como los mencionados, aun teniendo en cuenta que ha tocado por lo general a gobiernos democráticamente electos el ser los protagonistas de la convocatoria a las ONG en cada país. Generalmente, en definitiva, una combinación de esfuerzos deliberados por parte del Estado para hacerse merecedor de la confianza de las ONG con la oportunidad que para estas representa el expandir su base de recursos, la escala de sus operaciones e influencia e incluso el reconocimiento político de cara al Estado ha terminado por vencer resistencias ideológicas y políticas presentes en las organizaciones.

Pero por muy limitada, e incluso superficial si se quiere, que haya sido la motivación de los gobiernos para abrirse a procesos de cooperación con ONG para la prestación de servicios sociales, o la de estas organizaciones para terminar por aceptar semejante apertura, lo cierto es que ha iniciado toda una nueva etapa en la forma en que las sociedades latinoamericanas enfrentan la pobreza y la prestación de servicios sociales. Dicho directamente, lo que pudo verse en determinado momento como un fenómeno eventual de coincidencias puntuales alrededor de ciertas emergencias sociales de corto plazo, se ha transformado en una alteración permanente de los actores principales de la política social y junto con esta transformación se han producido modificaciones tanto en el proceso y contenido de las políticas sociales del Estado como en la conducta y características mismas de las ONG, que tampoco son, en muchos sentidos, las mismas que eran antes de iniciar intensos procesos de cooperación con el Estado.

Efectos sobre la política social

¿Qué caracteriza a esta nueva etapa en materia de prestación de servicios sociales en la región? En primer lugar, la entrada en escena de las ONG como proveedoras de servicios sociales y su asociación con la política social pública, y en segundo, el desarrollo de una nueva política, o economía política, de la política social. Rasgos tradicionales de las políticas sociales en América Latina han sido, por un lado, un gran desbalance político en cuanto a la base de sustentación de las políticas sociales emprendidas por el estado, y, por otro, una inserción estrechamente clientelar en el funcionamiento de cada uno de los sistemas políticos de la región.

Por desbalance político debe entenderse la idea de que las grandes desigualdades sociales que caracterizan a América Latina han tenido como resultado que grandes mayorías de bajos ingresos o socialmente excluidas carezcan de voz y capacidad de presión para contribuir a dar forma a la política social, mientras que otros grupos, a veces también numerosos pero generalmente en niveles de ingreso relativamente más altos -en particular las clases medias y los trabajadores sindicalizados- han en buena parte capturado el presupuesto y los programas de intención redistributiva. Este hecho está en la raíz de que, en general, en América Latina las políticas sociales hayan favorecido a la educación superior a expensas de los niveles básicos, o que las leyes laborales hayan protegido sobre todo a los trabajadores más fuertemente organizados, en particular los del sector público, dejando al margen a una considerable proporción de la población trabajadora en el llamado sector informal, o, si se quiere, que, con las excepciones que hay que reconocer, las políticas sociales hayan tenido sesgos urbanos, hayan hecho pocos esfuerzos por focalizar sus beneficios en los grupos más necesitados o no hayan desarrollado redes de distribución de beneficios sociales capaces de alcanzar a los grupos más severamente excluidos.

Por inserción clientelar, por otro lado, debe entenderse la conexión directa y casi exclusiva que ha tenido la política social con el funcionamiento de redes de clientelismo político al servicio de partidos y movimientos de diferente orientación pero dispuestos todos a reducir la acción del estado en lo social a la relación del gobernante que intercambia beneficios concretos -tierra, ladrillos, comida, vivienda, efectivo- a cambio de apoyo político -electoral cuando esta relación se ha dado en contextos democráticos-.

La entrada de las ONG en el escenario de la política social ha creado oportunidades para la transformación de estos dos rasgos profundos de la política social en América Latina, pues por lo general las ONG se inician o tienen sus raíces de acción en el trabajo social con grupos excluidos, justamente aquellos para los que la oferta de servicios sociales gubernamental es francamente inadecuada, insuficiente o inaccesible. Así, aunque las ONG no pretendan necesariamente erigirse en representantes políticos no electos de los excluidos, el hecho de que provengan de un trabajo con ellos tiene el potencial de traer nuevos “stakeholders” a la toma de decisiones sobre política social, aquellas voces no escuchadas hasta ahora, las voces justamente de los que deberían ser los beneficiarios primarios de esa política, aunque no siempre lo hayan sido en el pasado. Además, al no funcionar ni originarse según la lógica del combate por el poder político, las ONG tienen el potencial de contribuir a generar y extender un tipo de relación social diferente alrededor de los programas sociales, una relación descargada de quid pro quo del apoyo político y posiblemente más universalista -en el sentido de que el que recibe un servicio o beneficio social lo recibe porque le corresponde según criterios profesionales, y no según su adhesión a un bando político- y socialmente constructiva. Curiosamente, este tipo de relación social promovido generalmente por las ONG, que implica tratar al beneficiario de un servicio o programa social como ciudadano adulto y responsable, ha sido menos común en los programas estatales, pero existen experiencias de reforma en política social en que las ONG han, por así decirlo, “contaminado” a organismos estatales con nuevos patrones de relación, limitando excesos de manipulación política e introduciendo criterios diferentes para el manejo de programas y el trato con individuos y familias (Navarro, 1994).

El viento fresco que han traído las ONG para las formas en que el ciudadano se relaciona con la política social no se limita, por lo demás, a la esfera política. Existe amplia evidencia anecdótica y alguna sistemática (Irrázabal, 1994; Navarro y González, 1994) de que los

usuarios de los servicios sociales prestados por las ONG perciben un trato “integral”, sienten que son tratados humana y consideradamente y no solamente como números o “casos”. Aunque es aventurado hacer de esto una tesis general en el presente estadio del conocimiento sobre el tema, de ser confirmado vendría a representar un hallazgo de gran importancia para el diseño de futuros esquemas de prestación de servicios sociales, pues es bien sabido que los programas sociales estatales están muchas veces asociados a estigmatización y paternalismo, y son muchas veces generadores de baja autoestima en aquellos a los que pretenden beneficiar.

A esto hay que añadir que muchas ONG consideran su trabajo como proveedores de servicios como un instrumento de desarrollo social, más que un fin en sí mismo. Para estas organizaciones el objetivo principal suele ser el desarrollo social, el fomento de capacidades de organización social y autogestión en aquellas comunidades e individuos con los que trabajan. Aunque bien conocido desde hace varias décadas, este tipo de objetivos de desarrollo social ha ganado relieve recientemente con la introducción del concepto de “capital social” por Putnam (1993), y con el énfasis contemporáneo en el desarrollo institucional y las redes informales de confianza como fundamentos del desarrollo económico (North, 1981). Este es un tipo de trabajo que ha sido tradicionalmente mucho más difícil de generar desde organizaciones estatales y que representa una genuina contribución de las ONG a la política social en la región.

Finalmente, la entrada de las ONG como proveedores de servicios sociales trae a la política social un potencial de ganancias en eficiencia bastante considerable. La multiplicación de proveedores crea las condiciones para la competencia entre los mismos, lo cual debe mejorar la eficiencia de los servicios sociales tanto por la vía de presiones para un mejor desempeño, en la medida en que los usuarios comparan la calidad del servicio prestado por diversas ONG entre sí, o comparan estas con las agencias del Estado de funciones similares, como por la vía de la más rápida imitación de modelos exitosos y difusión de mejores prácticas. Estudios puntuales que comparan proveedores estatales y no estatales de los mismos servicios -por ejemplo, dispensarios de salud, crédito para microempresas- en varios países de la región indican que las ONG pueden ser más eficientes -en el sentido de operar con mejor costo-efectividad- que las correspondientes agencias del estado (Irrázabal, 1994; Navarro y González, 1994). Aunque sería precipitado realizar una fuerte generalización respecto a este tema con la evidencia muy parcial de la que se dispone, estos hallazgos son consistentes con la mayor parte de la literatura teórica y empírica referida a otros sectores y regiones del mundo que se han aproximado al problema de la eficiencia relativa de proveedores de servicios estatales y no estatales (Mueller, 1989; Le Grand, 1991), por razones fácilmente explicables: aún en mercados que funcionan de manera extremadamente imperfecta -como los mercados típicos de los servicios sociales, como la salud, la educación- la separación de las funciones de financiamiento y gestión y la introducción de al menos algunos modestos elementos de competencia pueden tener efectos beneficiosos en el uso de recursos y la satisfacción de los usuarios.

El balance de la discusión presentada en esta sección es que la presencia de las ONG como actores significativos en la producción de servicios sociales encierra, de varias maneras, un potencial constructivo considerable. En una era en la que la idea de reforma de la política social, la reforma de la educación o la reforma de los servicios de salud reúnen cada vez más partidarios, las ONG se han convertido ya en cierta medida en agentes de cambio en la dirección general que se suele postular como deseable para las reformas: menor paternalismo, mayor participación, mejor rendición de cuentas, mejor calidad de servicio, mayor equidad, mayor eficiencia en el uso de recursos.

Ejemplos no faltan de que este potencial se ha realizado en parte, pero sería ingenuo no advertir acerca del riesgo de que el potencial no se realice: las ONG podrían perder su autenticidad inicial y convertirse en otro grupo de interés capaz de presionar al estado para arrancarle concesiones que les convienen a ellas como organizaciones, mas que a sus usuarios. Más en general, el emerger de las ONG como actores relevantes en el terreno de la política social ha producido y va a continuar produciendo tensiones y cambios dentro de las ONG, y también, como en parte se ha explicado ya, dentro del Estado.

La transformación de los actores de la política social

Las ONG, al entrar en procesos de cooperación con programas sociales estatales, muchas veces han tenido que expandir la escala de sus actividades, hasta un punto que muchos han expresado sus dudas de hasta dónde las principales cualidades de las ONG como proveedoras de servicios sociales pueden mantenerse cuando sus operaciones pasan de escala micro-social a producción masiva de servicios, en ocasiones a lo ancho de amplias áreas geográficas. Se trata sin duda de una preocupación relevante, compartida por lo demás por muchos líderes de ONG. No está en juego solamente un problema de escala. El trabajo con el Estado impone inevitablemente requisitos administrativos y legales que generalmente toman a las ONG sin demasiada preparación previa: las cuentas deben llevarse de manera diferente, los requisitos de contraloría pública son enteramente nuevos y así con tantos otros costosos detalles.

El asunto es lo suficientemente serio como para que no pocas ONG hayan decidido resistir la tentación de entrar en convenios con el gobierno -renunciando así a las posibilidades de expansión correspondientes- con tal de preservar sus condiciones de trabajo y su misión institucional a salvo. Pero tampoco faltan experiencias de ONG que han crecido inteligentemente, preservando características descentralizadas y de pequeña escala en el marco de participación masiva en programas públicos. Fe y Alegría en Venezuela, por ejemplo, tiene unos 100.000 alumnos en sus escuelas y en buena parte financia sus operaciones gracias a un convenio global con el Ministerio de Educación, pero funciona a partir de fuertes principios de autonomía para los planteles escolares y para las regiones en que divide su actividad en el país, de forma que ha logrado evitar el lado mas negativo de la masificación. Al final, el problema de la escala luce como menos grave de lo que parecería en un principio, sobre todo si se tiene en cuenta que en el fondo los esquemas de subsidio público a proveedores privados no lucrativos de servicios sociales operan generalmente con multiplicidad de ONG como contraparte, en lugar de con una sola gran ONG, y que las ONG grandes, allí donde existen, pueden y hasta ahora han en su mayor parte expandido actividades tratando de preservar principios de gestión descentralizada que son esenciales para el mantenimiento del tipo de acción que les es propia. Desde otro punto de vista, no es necesariamente malo que las ONG ganen experiencia en materia administrativa al tratar con el Estado, pues esto puede fortalecer su capacidad de rendición de cuentas en un sentido amplio, e incluso facilitar ultteriores relaciones con los organismos internacionales y otras agencias no estatales de financiamiento.

Otro asunto que merece consideración es el de hasta qué punto la misión institucional misma de las ONG, o su capacidad para concentrarse en ella, queda comprometida por procesos de intensa cooperación con el Estado. De lo que se trata aquí es del problema de que, si bien desde el punto de vista de la política pública, del Estado, las ONG son estrictamente proveedores de servicios sociales, que reciben subsidios para la ejecución de programas estatales, obviamente la mayor parte de las ONG no se ven a sí mismas de esa manera. Las ONG tienden a definir su

misión institucional, como ya se ha mencionado, en términos de contribuciones al desarrollo social entendido de manera amplia, o en todo caso bastante más allá que la pura y simple entrega de servicios a poblaciones depauperadas. El riesgo entonces es que las ONG se concentren tanto en cumplir sus compromisos con el Estado que pierdan de vista, en lo que serían un caso de libro de texto de desplazamiento de objetivos, su misión original.

Tal vez la expresión mas clara de lo concreto de este riesgo es el continuo reclamo de las ONG hacia el Estado en cuanto a su necesidad de ser tenidas en cuenta en el ámbito de la definición y el diseño de políticas sociales, y no exclusivamente en el plano de la ejecución de programas. El reclamo expresa una tensión real, sintetizada en una frase del principal directivo de CESAP, una ONG venezolana: "...es necesario que se entienda que no somos el brazo ejecutor del Estado, somos las manos creativas de la sociedad". Este problema es una parte del tema mas amplio de las expectativas y aprendizajes que el emerger de las ONG ha generado hacia ellas, y desde ellas hacia el Estado.

Un proceso de aprendizaje mutuo

En la aproximación entre ONG y Estado no ha faltado una buena dosis de ensayo y error, malentendidos y conflictos.

Del lado del Estado, lo más frecuente ha sido que el período de apertura a la integración de ONG en programas gubernamentales, generalmente acompañado por un sentido de urgencia y hasta de entusiasmo, sea sucedido por una reacción y a veces alejamiento fundamentado en la desconfianza. De pronto se descubre que alguna ONG ha hecho un uso ilegítimo o incluso ilegal de ciertos fondos públicos. O aparecen dificultades en acostumbrar a las ONG a rendir cuentas de la manera usual dentro del gobierno. O, pura y simplemente, en la medida en que un gobierno empieza a tratar ya no con las ONG mejor conocidas sino con un espectro más amplio de organizaciones pequeñas, muchas de ellas surgidas o consolidadas gracias precisamente a la existencia de subsidios públicos, entran serias dudas acerca de la confiabilidad, competencia u honradez de los nuevos socios de la política social. Típicamente, el asunto trasciende el grupo de funcionarios pioneros que comenzaron a abrirse hacia las ONG y el asunto llega a las altas esferas del ejecutivo o el legislativo, donde la entrada de ONG como receptoras de fondos públicos causa recelo, sea porque afecta intereses creados o por ausencia de antecedentes: muchos ministros o parlamentarios empiezan a preguntar ¿qué es una ONG?

Las ONG, por otro lado, descubren el lado menos feliz de trabajar con el Estado. Los gobiernos cambian reglas y toman decisiones programáticas importantes con frecuencia, afectando compromisos previamente adquiridos con ONG: hoy se da prioridad a las microempresas, el año que viene -o el ministro que viene- a las cooperativas; hoy quiere dar contenidos pedagógicos a los programas de atención de primera infancia, mañana se prefiere expandir el preescolar formal, y así en muchos casos. Además, los gobiernos, acosados muchas veces por escasez de recursos, no siempre comprometen los recursos inicialmente previstos para ciertas iniciativas, y no siempre los pagan oportunamente, creando la paradójica circunstancia de que ciertas ONG financian al gobierno, cuando deciden no suspender actividades que consideran vitales para los beneficiarios de ciertos programas, a pesar de lo veleidoso e irregular de la política pública². Típicamente, entran temores en las ONG en relación a una excesiva

² Algunas de las dificultades propias de la relación Estado-ONG pueden colocarse de manera directa en el marco de referencia que proporciona la economía de la organización: se trata bastante claramente de un problema de asimetría de información en el que, desde el punto de vista del Estado, la información acerca de qué ONG es confiable, honesta

dependencia de fondos públicos y a una pérdida de su misión original como consecuencia de su concentración en tareas de ejecución de programas estatales, como se describió arriba. Finalmente, los requisitos de rendición de cuentas formales al estado crean presiones financieras y burocráticas con las que las ONG están poco familiarizadas. Desde un punto de vista político, colaborar con el gobierno de turno puede significar, en ciertos contextos, aparecer frente a la gente como co-responsables o solidarios con una serie de políticas o personalidades que las ONG repudian, comprometiendo de paso su papel de voceros de determinados intereses y causas humanitarias.

Dada la considerable cantidad de problemas que se acaban de mencionar, lo sorprendente es que los procesos de cooperación entre ONG y Estado hayan tenido continuidad. Pero ese es el caso, lo que habla de que tampoco debe exagerarse la irreversibilidad o inevitabilidad de esos problemas.

La forma mas adecuada de aproximarse al tema de las dificultades que han aparecido en la relación entre ONG y gobierno es la de entender esa relación como un proceso de aprendizaje mutuo (Navarro, 1996), en la que ambas partes están enfrentando retos nuevos que se van resolviendo gradualmente y la mayor parte de las veces por ensayo y error. De hecho, en varios países de la región ha ido surgiendo paulatinamente, y por lo general de forma no del todo deliberada, lo que podría llamarse un marco regulatorio y contractual de las relaciones ONG-Estado, y de la inserción de las primeras en el marco de la política social.

Es esencial que no se malinterprete el significado de la idea de marco regulatorio. No se trata de intentos de legislar o definir políticas públicas con el propósito de supervisar tan de cerca cada una de las operaciones de las ONG que se termina por intervenir en la gestión interna de las mismas, haciendo difícil preservar justamente las ventajas e innovaciones de método y gerencia que hacen a estas organizaciones valiosas. No han faltado intentos en esta dirección, como lo prueban proyectos de ley para la regulación de los salarios que las ONG pagan a sus empleados, o la manera en que se organizan internamente, que descansan en gavetas de más de un parlamento latinoamericano. Afortunadamente en la mayor parte de los casos este tipo de propuestas no ha llegado demasiado lejos, pero ciertamente constituyen una amenaza a la modernización de la política social en los países latinoamericanos, pues pondrían en peligro el avance registrado en el terreno de la cooperación entre Estado y ONG, y probablemente la existencia misma de muchas ONG que hoy en día operan bajo la simple pero probablemente suficiente cobertura del derecho civil y asociativo de cada nación.

La idea de un marco regulatorio es la de un conjunto de incentivos y compromisos arreglados apropiadamente de manera de aumentar la productividad y eficiencia de la cooperación entre las partes, asegurando una supervisión efectiva pero compatible con el objetivo principal, no atentando contra él. Idealmente, un marco regulatorio siempre está en evolución a partir del aprendizaje que resulta de los intentos por escribir y acordar contratos satisfactorios entre las partes, en este caso las ONG y el Estado. Si la estabilidad de los compromisos financieros por parte del Estado son un problema para las ONG, o si la honradez o eficiencia de una determinada ONG constituye un problema importante para el sector público, por ejemplo, los contratos entre las partes deberían tratar de reducir la gravedad de estas dificultades para facilitar la relación.

o eficiente es muy difícil de adquirir, y, desde el punto de vista de las ONG, un cambio oportunista en el comportamiento del Estado tiene un impacto tan grande en las operaciones de cada ONG que puede crear riesgos demasiado onerosos para estas, que en consecuencia pueden preferir abstenerse de entrar en contratos que en los demás aspectos relevantes serían mutuamente convenientes (Milgrom y Roberst, 1992)

De esto, afortunadamente, tampoco faltan ejemplos. El gobierno de la ciudad de Cali en Colombia ha estado desarrollando justamente un marco regulatorio de las relaciones con las ONG. El gobierno del Estado Aragua en Venezuela ha utilizado los llamados “convenios de corresponsabilidad” para regularizar lo que las autoridades consideraban una política previamente existente que no permitía distinguir entre varios tipos de organizaciones civiles aspirantes a recibir apoyo presupuestario; los convenios estipulan los compromisos financieros del gobierno regional pero también los compromisos de desempeño adquiridos por las ONG. Un pariente cercano de intentos como estos viene a ser el proyecto de reforma del estado en Brasil, que contempla el establecimiento de contratos de gestión entre el Estado y entes que hasta ahora venían formando parte del aparato de Estado -como un hospital o una universidad, por ejemplo-, pero que de ahora en adelante adquieren compromisos de desempeño a cambio de garantías de financiamiento público, transformándose en entidades públicas no estatales.

Rara vez estas experiencias producen de una sola vez y a la primera un marco ideal de relaciones Estado-ONG. Lo importante es que se fundamenten en una consciencia de que esta relación es un rasgo permanente de una política social moderna, y a partir de allí ir perfeccionándola y adaptándola a nuevas circunstancias y retos. Esto es lo que se ha llamado aquí un proceso de aprendizaje mutuo. Este aprendizaje no pone en cuestión la relación misma, sino que intenta hacerla cada vez mas eficiente. El aprendizaje ha comenzado, y no sólo desde los gobiernos nacionales o federales, sino con un papel muy activo de gobiernos locales y regionales. Pero todavía queda mucho por recorrer.

ONG y reforma en América Latina

El ascenso de las ONG en el horizonte de la política social de la región debe verse en el contexto de procesos más amplios que afectan a las sociedades latinoamericanas, y en particular al papel del Estado en ellas, con las excepciones, matices y variaciones que toda enumeración de tendencias generales necesariamente debe reconocer.

Una de esas tendencias tiene que ver con la extensión y profundización del proceso de democratización, que en política social ha impactado de muchas maneras, pero sobre todo en la forma de la incorporación -todavía muy parcial- de nuevas voces en el proceso de formación de políticas, y de una mayor participación en la gestión de los servicios. Sea en el terreno de la salud, de la educación, infraestructura urbana o rural, o en casi cualquier otro, es claramente percible un desplazamiento de las políticas hacia modelos en los que se privilegia la gestión local y participativa, el fomento a la innovación social.

En estrecha relación con la participación están las crecientes exigencias de una mayor y mejor rendición de cuentas de todos los entes públicos a la sociedad en general y a los directamente concernidos por un determinado servicio o política -”stakeholders”-. Lo que a su vez está estrechamente asociado a fuertes demandas sociales por una mayor eficiencia y justicia en los objetivos y el funcionamiento de los programas públicos. Todo esto ha llevado en general a la introducción de ideas hasta hace poco desconocidas en la región, como la distinción entre responsabilidad pública por lo social y financiamiento estatal, o la distinción entre financiamiento y gestión en cuanto se aplica a muchas actividades hasta hace poco completamente dominadas por organizaciones estatales, o la introducción de presiones competitivas en los diferentes servicios públicos. También ganan terreno aceleradamente, y no solo en América Latina, los modelos “asociativos” para el ataque a la pobreza y otros problemas sociales, en los que organizaciones comunitarias y ONG cooperan no sólo con el Estado sino con el sector

empresarial para aprovechar las ventajas comparativas de cada uno y ganar eficacia, produciendo lo que ha dado en llamarse “sinergia” (Evans, 1996).

Todas y cada una de estas tendencias actúan a favor de una mayor y más orgánica incorporación de las ONG a la prestación de servicios sociales en América Latina. Sólo para recapitular brevemente, las ONG están generalmente asociadas a modelos participativos e innovadores de gestión, suelen estar en contacto cercano con grupos tradicionalmente sub-representados en el proceso de formación de políticas públicas sociales, son capaces de mejorar la eficiencia y pertinencia de los programas sociales públicos cuando se asocian a ellos en el marco adecuado y pueden actuar como proveedores no estatales de servicios sociales allí donde el Estado no puede satisfacer directamente la demanda por servicios, o donde es conveniente introducir elementos de competencia entre proveedores.

Tanto el Estado como las ONG pueden hacer mucho, tanto en conjunto como cada uno por separado, para estimular este desarrollo de la política social de la región. Los gobiernos de cada uno de los países podrían ganar mucho terreno, y mejorar su capacidad de negociación de cara a las ONG, si realizaran esfuerzos deliberados por sensibilizar a los funcionarios públicos acerca de la naturaleza y el rol de estas organizaciones, todavía extrañas para muchos de ellos. También podrían realizar substanciales progresos en materia de sistemas de información que faciliten el seguimiento y la evaluación de actividades de cooperación entre Gobierno y ONG, por no hablar del reción aludido esfuerzo, que bien podría ser mas deliberado e intenso, de aprender de la experiencia y mejorar su capacidad de incentivar y supervisar sin entrometerse aquellos programas estatales en los que se produce una intensa participación de ONG.

Las ONG, por su parte, bien podrían hacer su parte del proceso de aprendizaje, mejorando su capacidad de tratar con funcionarios públicos y legisladores en todos los frentes, desde la mayor transparencia de sus operaciones hasta la debida difusión de su trayectoria, objetivos y logros a aquellos que necesitan y tienen el derecho de estar informados para tomar decisiones públicas. Una parte especialmente crítica de esa información debería ser la creación mecanismos formales o informales de asociación o acreditación que le permitiese al Estado tratar con mayor confianza con ONG, o distinguir sus distintos tipos y fortalezas; algo de esto está detrás de la tendencia a crear asociaciones de ONG, principal aunque no exclusivamente iniciado por las de mayor antigüedad, trayectoria o mejor reputación en muchos países de la región. También es responsabilidad de las ONG evitar un exceso de vulnerabilidad con respecto al financiamiento estatal: en una era de creciente auto-sustentabilidad y fuerte crítica a los excesos del Estado, sería paradójico que las ONG se movieran en la dirección contraria, aún si funcionan en sectores esencialmente públicos. Así, las otras fuentes tradicionales de apoyo financiero para las ONG - filantropía doméstica, cooperación y donaciones internacionales, contribuciones de los usuarios...- deben ser cultivadas y otras nuevas abiertas, como en parte está ocurriendo con el creciente involucramiento de organismos financieros multilaterales y su apertura a financiar proyectos de ONG.

Con todo, tal vez la responsabilidad mas importante de ambas partes sea encontrar, en cada país y dentro de cada país en cada sector de política, la combinación social y económicamente óptima de proveedores estatales y no estatales de servicios sociales. Las debilidades del Estado en América Latina pueden crear la tentación de convertir la natural complementariedad entre ambos en sustitución permanente: sería probablemente demasiado fácil, en ciertos contextos, asistir a la abdicación de la responsabilidad estatal por el desarrollo y la política social, colocando sobre los hombros de las ONG u otros entes no estatales una responsabilidad que excede sus límites. En el

otro extremo, el exceso de estatismo puede coartar posibilidades socialmente valiosas que vienen de la incorporación integral de ONG al contexto de la política social. La reforma de la política social en América Latina tendrá que navegar entre estos dos riesgos. La incorporación de las ONG al paisaje de la política social en la región es lo suficientemente importante a estas alturas como para que se pueda evitar esa travesía, así que sólo queda esperar que sea lo mas placentera posible.

BIBLIOGRAFIA

- Argüello, M. (1994). "Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Costa Rica". En Juan Carlos Navarro (Ed.) *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada. Instituto de Estudios Superiores de Administración-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bresser Pereira, L. C. & N. Cunill Grau (1997). "Lo público no estatal en el nuevo estado del siglo XXI". Documento de Referencia. Mimeo. Caracas.
- Carrol, T.F. (1992). *Intermediary NGOs: The supporting link in grassroot development*. Connecticut: Kumarian Press.
- Evans, P. (1996). "Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy". *World Development*. Vol. 24. No. 6. 1119-1132.
- Irarrázabal, I. (1994). "Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Chile". En Juan Carlos Navarro (Ed.) *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada. Instituto de Estudios Superiores de Administración-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Le Grand, J. (1991). "Quasi-markets and social policy" *The Economic Journal*, 101 (408), 1257-1267. September.
- Mueller, Dennis (1989). "*Public Choice II*", Cambridge University Press. Cambridge.
- Milgrom, P. y J. Roberts (1992). *Economics, organization and management*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Navarro, J. C. (1994). "Organizaciones de participación comunitaria: una aproximación a su papel en la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina". En Juan Carlos Navarro (Ed.) *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada. Instituto de Estudios Superiores de Administración-Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (1996). "Las ONG y la política social en gobernaciones y alcaldías en Venezuela". Centro al Servicio de la Acción Popular. Caracas.
- _____ y R.A. González (1994). "Organizaciones de participación comunitaria: su lucha contra la pobreza en Venezuela". En Juan Carlos Navarro (Ed.) *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*. Red de Centros de Investigación Económica Aplicada. Instituto de Estudios Superiores de Administración-Banco Interamericano de Desarrollo.
- North, O. (1981). *Structure and change in economic history*. Cambridge University Press, Cambridge.

- Powell, W.W. (Comp.) (1987). *The non-profit sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Putnam, R.D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton Press.
- Salamon, L.M. (1987). "Partners in public service: The scope and theory of Government-nonprofit relations". En W.W. Powell (Comp.) *The non-profit sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press.