Seminario :

"ONGs, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe"

-Concept Paper -

Jorge Balbis
Comité Nacional de Enlace
Programa MOST/UNESCO – Uruguay
Montevideo, agosto de 2001

Introducción

En las últimas tres décadas la importancia de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en el ámbito del desarrollo y la cooperación se ha incrementado notablemente. En todo el mundo estas organizaciones han ganado visibilidad, reconocimiento y legitimidad ante gobiernos, organismos y agencias internacionales, medios de comunicación y la opinión pública en general, ya no sólo por su acción en el terreno de la ayuda humanitaria sino cada vez más como protagonistas del desarrollo y la regulación social en parecidos términos que los Estados y el sector privado.[1] Algo similar ha ocurrido también en América Latina y el Caribe (ALyC) donde las ONGs han estado presentes desde mucho tiempo atrás en la lucha contra flagelos como la pobreza, el hambre, el analfabetismo y la marginación aunque su número, actividades y reconocimiento también se han visto aceleradamente multiplicados en toda la región durante las últimas décadas. Es así como al presente las ONGs constituyen un fenómeno insoslayable en el escenario regional por su contribución al esfuerzo colectivo que las sociedades latinoamericanas y caribeñas llevan a cabo en procura de objetivos tan transcendentes como un desarrollo sostenible, la democratización y la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento y participación de la sociedad civil (SC), la preservación del medio ambiente, la búsqueda de alternativas productivas, el desarrollo local, la promoción de minorías, la defensa de culturas amenazadas, etc.

Sin embargo junto con este auge y dinamismo característicos en la actualidad de las ONGs también existe una polémica en la que se mezclan tanto los elogios como las críticas y cuestionamientos respecto a su presencia y accionar. Por algunos, y de manera creciente, las ONGs son reconocidas y valoradas como actores sociales de primera importancia, interlocutores principales en los programas de cooperación internacional y componente indispensable para el éxito de cualquier proyecto de desarrollo económico y social. Otros, en cambio, discuten las razones de su activismo, se preguntan por su base de representación y las visualizan como peligrosos grupos que disputan espacio y protagonismo a otros actores tradicionales de la mediación social y política, tanto a nivel local como internacional. Sin embargo, y más allá de toda crítica o polémica que su accionar pueda despertar, no cabe duda respecto a que las ONGs constituyen una expresión principal del vigor de la SC y una pieza fundamental en cualquier estrategia participativa de desarrollo, aunque muchas son las preguntas que puedan plantearse sobre su rol, representatividad y sostenibilidad en el actual contexto de ALyC, así como sobre las potencialidades de su accionar ante los cambios que se están operando –y seguramente se seguirán produciendo- en este continente.[2]

---

[1] La popularización del fenómeno de las ONGs puede ser rastreada en particular a partir de los años setenta cuando se registra una verdadera "*emergencia explosiva*" del número y desempeño de estas organizaciones en todo el mundo (CERNEA, 1988). Entre las razones más importantes que explican este crecimiento se ha mencionado, por ejemplo, la percibida incapacidad de las agencias oficiales de cooperación, tanto bilaterales como multilaterales, y de los gobiernos nacionales de promover el desarrollo con efectividad para elevar el nivel de vida de los pobres del mundo; las enormes contribuciones sin precedente canalizadas por las ONGs durante la hambruna africana de esa época (que llamaron la atención sobre la efectividad con que estas organizaciones manejaban situaciones de emergencia y suministraban ayuda humanitaria); la preferencia ideológica de los gobiernos de los países donantes por el desarrollo desde el sector privado y por la promoción de "*sistemas políticos pluralistas*" que la multiplicación de estas organizaciones podría favorecer, etc. (DAWSON, 1993).

[2] Desde los años sesenta el rol de las ONGs en la acción humanitaria, la lucha contra la pobreza, la movilización y participación social, la autogestión, etc., ha merecido una larga serie de estudios tanto de parte del medio académico como de organismos internacionales (ONU, UNRISD, FAO, OIT, UNESCO, etc.) así como , más recientemente, de la de estas mismas organizaciones y de sus cooperantes. De igual forma, en las últimas décadas se han multiplicado las reuniones, declaraciones y resoluciones de carácter internacional que reconocen y promueven el rol de las ONGs como actores del desarrollo humano, lo mismo que los foros de discusión, las iniciativas para la sistematización de experiencias, las redes internacionales y los proyectos para mejorar y reforzar las capacidades de acción de estas organizaciones. De una parte de tales trabajos da cuenta la bibliografía de referencia de este documento. Sin embargo,

Es que en el particular caso latinoamericano y caribeño la presencia y el accionar de estas organizaciones se ha visto especialmente afectado por los cambios ocurridos en la región durante las últimas dos o tres décadas que han modificado de manera profunda el contexto político, económico, social y cultural en el que tradicionalmente ellas operaran. Procesos generales como la consolidación democrática, la globalización económica, social y cultural, el auge de las políticas neoliberales, el creciente interés y apelación hacia una indiferenciada pero multifacética SC, la integración regional, las reformas del Estado y su descentralización, a la par de procesos más específicos como los cambios y la fragmentación en los movimientos sociales tradicionales, la renovación de las formas de representación y de las demandas sociales, la reducción de la ayuda externa hacia la región y el cambio en las modalidades de intervención de la cooperación internacional han hecho mucho más complejas y difíciles las condiciones para el desempeño de estas organizaciones. [3] Todo ello sin que hayan desaparecido –o lo que es peor, mismo habiéndose profundizado- una serie de problemas estructurales con los que las ONGs luchan desde largo tiempo atrás en esta parte del mundo, como el desempleo, la violencia, el analfabetismo, la pobreza y la desigualdad.

Los cambios acaecidos en la escena regional y mundial han repercutido fuertemente en el trabajo de estas organizaciones, generando la necesidad de una profunda revisión de los postulados a partir de los cuales en el pasado definieran sus objetivos y estrategias, desarrollaran sus capacidades y sus formas de hacer, establecieran sus vínculos y lograran el financiamiento de sus programas. A todo ello se debe agregar que no sólo se han alterado las agendas y los flujos de financiamiento, las prioridades, los escenarios, las formas de la acción y el talante de los interlocutores, sino que consecuentemente también se han alterado las formas de relacionamiento de las ONGs con el Estado, con los otros actores de la SC, con los organismos y las agencias financiadoras internacionales –incluidas las propias ONGs del Norte, tradicionales fuentes de ayuda económica-, con las empresas y el mercado, con los medios de

---

muchos más son los que no aparecen mencionados ni aludidos en el texto. Ello se debe principalmente a las limitaciones inherentes a un trabajo de este tipo que no es un estudio general sobre las ONGs y su evolución, sino más precisamente sobre la relación de estas organizaciones con los fenómenos de la "*gobernancia*" y el desarrollo en el particular contexto latinoamericano y caribeño de nuestros días.
Incontestablemente, los trabajos dominantes sobre la cuestión de las ONGs y de los sectores asociativos son de origen anglosajón y más particularmente norteamericano, siendo más recientes y escasos en los ámbitos francófono e hispano. Entre los primeros se destacan en especial los que actualmente se llevan a cabo por la International Society for Third-Sector Research (ISTR) en el seno de la Johns Hopkins University, aunque también otras prestigiosas universidades como Yale en los Estados Unidos y la de Manchester y la London School of Economics en Inglaterra cuentan con áreas especializadas en el estudio de las ONGs. En el ámbito latinoamericano la escasa producción de análisis sistemáticos y de estudios empíricos sobre el tema reconoce empero algunos antecedentes desde los años setenta a nivel de ciertos países así como de organismos internacionales que operan en la región. Pero será sin duda a partir de los años ochenta cuando el tema de las ONGs comience a llamar la atención como objeto de estudio en función del notable desarrollo que tuvieran estas organizaciones a partir de entonces en la región. Ver Bibliografía de Referencia.

[3] Como ha sido precisamente apuntado en un reciente estudio sobre la sostenibilidad de las ONGs latinoamericanas, en las últimas décadas, "*one of the most importants transformations that have taken place througth the world and in the region, is the transformation in social interest representation: the transition from societies structured around clearly defined production sectors, to societies organized according to economic processes significantly diluted; the transition of social interest representation from class-based organizational axes, to less clear representation of micro-social dimension. Also part of this process are changes in rationales based on confrontation and convergence, the emergence in public life of issues such as gender, ethnic and cultural diversity, varying lifestyles, religious values, neighborhoods ans ties whit nature, and the organization of civil society based on them. As a result, the people who have been the subjects of NGO action have changed radically while new social actors and arenas have emerged. Organization modes, claims and demands, and the grassroots organizations' perceptions have changed, forcing NGOs to rethink their work methods, leading them to rediscover how to be involved in politics from the position of civil society and in necessarily more pluralistic, open and complex styles* (BALLÓN, 2001).

comunicación y la academia. En este contexto de incertidumbres, cambios y exigencias, las ONGs de ALyC están revisando sus objetivos y formas operativas de acción, están procesando adaptaciones y adquiriendo nuevas capacidades institucionales para incrementar y renovar su contribución en los procesos de democratización y desarrollo, tanto a nivel de los respectivos países como de la región toda (VALDERRAMA LEÓN, M. y PÉREZ COSCIO, L.,1998).

En el marco de este cambio -tanto del contexto de la acción, como del propio universo de las ONGs- es que nos proponemos revisar cuál puede ser la contribución específica de estas organizaciones al desarrollo y a la democratización de las sociedades de ALyC en las actuales circunstancias históricas de la región. Ello supone necesariamente plantearse un espectro amplio de interrogantes sobre la renovación de estas organizaciones para las que seguramente por el momento no se dispone de respuestas completas y a las que este trabajo sólo ensayará aportar alguna contribución. Entre otras cuestiones, ello supone preguntarse sobre, por ejemplo ¿cómo han impactado los cambios que se han operado en el contexto político, social, económico y cultural de la región en la labor de promoción del desarrollo que llevan a cabo las ONGs?; o, en función con tales cambios ¿cómo estas organizaciones están procesando la revisión de sus objetivos y formas de acción?; ¿en función de qué prioridades -éticas, políticas, financieras, etc.- definen sus agendas y sus apuestas respecto del contexto en el que se desempeñan?; ¿qué ajustes e innovaciones están operando en sus estructuras para garantizar y mejorar su viabilidad y fortaleza institucionales?; ¿cómo están redefiniendo sus relaciones con otros actores sociales (como los sindicatos, grupos de base, movimientos religiosos, étnicos, etc.) y con otros protagonistas del desarrollo (como el Estado, la empresa, la cooperación internacional y los organismos multilaterales de financiamiento)?; ¿qué nuevos consensos y articulaciones están tejiendo entre sí y/o con sus pares de Norte para aumentar sus capacidades operativas y el alcance de sus actividades?, etc.

En particular este estudio pretende abordar la problemática actual de las ONGs de ALyC desde la perspectiva de la llamada "*governance*" o "*buen gobierno*", concepto o expresión polisémico de amplia aplicabilidad en referencia a problemas básicos de gestión y participación asociados en gran medida, por no decir exclusivamente, con las políticas de desarrollo (ALCÁNTARA, 1998).[4] En su sentido más amplio el concepto de "*buen gobierno*" se refiera a la manera en la que se combinan en una sociedad las dos estructuras sociales principales: por un lado el funcionamiento económico y, por el otro, los diversos sistemas sociopolíticos. Por esta vía, si la "*gobernancia*" remite a la conformación de una articulación "*virtuosa*" entre el Estado, el mercado y la SC, las ONGs constituyen uno de los pilares de la práctica de un "*buen gobierno*" que debe procurar el desarrollo económico y social a partir de nuevas asociaciones entre los poderes públicos, el mundo de las empresas privadas y el sector del asociacionismo sin fines de lucro. Tal posibilidad no está exenta por cierto de interrogantes, ya sea en lo que hace al propio concepto de "*gobernancia*", como al posible rol de las ONGs en su práctica. De allí entonces el comenzar por clarificar y precisar los presupuestos sobre los que tal conexión ha sido establecida en los debates actuales sobre el desarrollo y, en especial,

[4] No existe en español ni en portugués una traducción literal del término inglés "*governance*" o del francés "*gouvernance*". Una posibilidad utilizada frecuentemente es la de traducirlos como "*gobernabilidad*" y "*governabilidade*" en uno y otro idioma respectivamente, pero ambos términos connotan significados algo diferentes respecto de la definición inglesa original del concepto. En un artículo de M. Prates Coelho y E. Diniz traducido al español, los autores proponen conservar el concepto de "*gobernabilidad*" en el sentido de capacidad o habilidad de liderazgo político para el logro de suficiente apoyo y legitimidad para implementar un conjunto de medidas de gobierno, pero al mismo tiempo aceptar un nuevo concepto, "*gobernancia*" con el que se pretende dar cuenta de las nuevas modalidades de dirección y coordinación intersectoriales entre políticas e intereses diversos y múltiples niveles que se observan tanto en el plano local como nacional e internacional. (COELHO; DINIZ, 1997). Será esta última acepción la utilizada en este trabajo debido a que ella expresa con mayor exactitud el sentido original del término "*governance*", mismo si el término "*gobernancia*" no existe por el momento en español.

respecto del particular contexto político-social latinoamericano y caribeño al que refiere el presente informe.

Concentrándose luego en su objeto principal de estudio, el trabajo abordará el fenómeno de las ONGs en ALyC en un intento por avanzar en su caracterización respecto de otras Organizaciones de la SC (OSC) y de clasificación al interior de su propio universo, focalizando el análisis sobre las condiciones de nacimiento y evolución de un grupo particular de dichas entidades, las denominadas Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs). Para ello se analizarán los objetivos y el funcionamiento interno de estas instituciones, poniéndose énfasis en su identidad, en sus dinámicas y metodologías de trabajo y en las formas de financiamiento de sus proyectos y de su propia sostenibilidad institucional. También se pasará revista a las relaciones que estas instituciones mantienen con otros actores sociales, con el Estado en sus distintos niveles, con las empresas y con organismos multilaterales y las agencias internacionales de cooperación vinculados con el desarrollo. Finalmente se plantearán algunas reflexiones a modo de conclusión en las que se retoman los principales aspectos abordados a lo largo del informe y se identifican algunas cuestiones que hacen al futuro de las ONGDs en ALyC en cuanto a las potencialidades y limitaciones de este sector de la SC y a la clarificación de los principales desafíos y tareas que deberá enfrentar para contribuir de manera activa y eficaz al desarrollo de la región.

El presente documento se basa, en una proporción importante, en la sistematización del material escrito por otros autores que han analizado con más dedicación y profundidad esta temática respecto de los cuales queremos reconocer nuestra deuda y expresar nuestro agradecimiento. También es importante señalar que este estudio presenta un amplio panorama de las ONGs en "*toda la región*" latinoamericana y caribeña lo que de por sí supone un esfuerzo por sintetizar realidades muy dispares y sobre las que no se contó por igual con la información que hubiera sido de desear. Es claro que cualquier análisis o planteamiento sobre los viejos y nuevos roles de las ONGs latinoamericanas debe partir de reconocer que siempre es difícil hablar de Latinoamérica como unidad y que las ONGs en esta región no son uniformes y que su accionar varía en función de una diversidad de razones, en buena medida relacionadas con especificidades locales que no siempre ha sido posible contemplar debidamente. Por todo ello se hace difícil entonces formular apreciaciones que puedan resultar válidas para el conjunto de las ONGs de ALyC como una unidad, por lo que, si bien se ha puesto especial cuidado en atender las diferencias más importantes entre los diversos contextos nacionales y regionales en los que se desenvuelve el accionar de estas organizaciones, es seguro que no se ha logrado captar con el detalle y la precisión necesarias las particularidades que asume el fenómeno en cada país y región del continente.[5]

Como ha sido señalado respecto de otros contextos regionales, los conceptos de "*ONG*" y "*gobernancia*" remiten a realidades y significaciones diferentes, y si de hecho hoy aparecen estrechamente asociados no siempre ha sido así. La noción de ONG es evidentemente anterior a la de "*gobernancia*" mismo si la divulgación de esta última, en especial en su acepción de "*buen gobierno*", mucho ha contribuido en la última década a reforzar el protagonismo y a aumentar el reconocimiento público de las ONGs, un actor con más de medio siglo de presencia y con méritos propios en el campo de desarrollo (BEN NÉFISSA, 2000). El propósito de las siguientes páginas es justamente el de revisar de manera somera la evolución de ambos

[5]Los estudios consultados abundan en ejemplos pasados y presentes de tal diversidad de situaciones: "*Las ONG de Centroamérica aparecen marcadas por acuerdos de Paz, así como las de Colombia por la guerra y la incidencia del narcotráfico. En tanto las ONG de Chile y Argentina se ven forzadas a convertirse en consultoras, las ONG brasileñas agrupadas en ABONG* (Associaçao Brasileira de Organizaçôes Nâo Governamentais) *buscan aferrarse a su papel político. Mientras que algunas ONG, como las de Nicaragua, todavía obtienen sus recursos principalmente de la cooperación internacional, en otros lugares como Argentina, Chile y México el peso del financiamiento público crece*". (VALDERRAMA (ed.) et al., 2000, p. 15).

conceptos, identificar sus puntos de contacto y explorar sus expresiones específicas en el contexto de ALyC.

I. El fenómeno de las ONGs en ALyC

1.1: Las ONGs en el contexto de las OSC

Al igual que en otras partes del mundo y por parecidas razones, en las últimas décadas fueron surgiendo y consolidándose en casi todos los países de ALyC una gran variedad de organizaciones "*no estatales*", propias de la llamada "*Sociedad Civil*"(SC).[6] Estas entidades, al asumir crecientes y heterogéneas responsabilidades, intentan, a través de diferentes modalidades de acción colaborar para que en general las respectivas sociedades, y en particular los sectores más desfavorecidos y vulnerables de la población, puedan enfrentar sus necesidades más elementales y urgentes (vivienda, educación, salud, empleo, etc.). Pero también, y de manera cada vez más evidente, estas organizaciones no sólo se caracterizan por su capacidad para dar respuestas a diversas necesidades de importantes sectores de la población, sino que también son señaladas, entre otras razones, por su capacidad de innovación y de establecimiento de relaciones sociales directas; por lo que ellas representan en cuanto estímulo a la participación y al diálogo; por la flexibilidad en sus actuaciones, su facilidad de adaptación y movilización de recursos, así como la no burocratización de su personal; por la relación costo/eficiencia de su acción, por la responsabilidad en la ejecución de proyectos y en su rendición de cuentas, etc. Es así como, más allá de sus viejos orígenes, en las postrimerías del siglo XX el concepto SC adquirió una nueva actualidad e innovadores significados cuando las organizaciones que la conforman emergen como un actor cuya probabilidad de constituirse en una esfera autónoma de la interacción social no depende sólo de su tamaño ni de la proliferación de sus iniciativas, sino de su capacidad de generar un sentido basado en la racionalidad que alienta a las entidades que la componen y que las diferencia de los otros actores del escenario institucional en el cual ellas operan -Estado y mercado-.

Pero cualquier intento por clasificar o agrupar estas organizaciones bajo una denominación común difícilmente pueda llegar a dar cuenta de una realidad tan variada y diversa como la que ella representa. Muchas de estas organizaciones no tienen fines de lucro, por lo que en algunos casos se tiende a hablar de sector "*sin fines de lucro*" como aquel que engloba a todas las organizaciones con fines sociales o solidarios. Sin embargo, por ejemplo, las cooperativas promueven proyectos que benefician a la comunidad al tiempo que reditúan provecho para sus propios miembros así como, más y más organizaciones "*sin fines de lucro*" entran a jugar en el campo de la promoción de créditos, asistencia técnica a microempresas y otras actividades de tipo económico. Otras tantas entre ellas tienden a autoidentificarse como "*no gubernamentales*" por no depender de la administración del Estado; casi todas se definen como no partidarias o no religiosas remarcando el carácter independiente de su accionar; y un grupo importante entiende que es parte del llamado "*Tercer Sector*", un término que se reconoce fue acuñado hace unas décadas por W. Nielsen y que da por sobreentendida la existencia de

[6] Al respecto cabe recordar que si bien el uso de este término se ha popularizado en los últimos tiempos, el concepto Sociedad Civil no es nuevo ni surge en la década de los 90 cuando muchos organismos internacionales lo empezaron a incluir tanto en sus agendas como en sus estructuras burocráticas con departamentos o unidades especializados, e incluso a incorporarlo como condicionalidad de financiamiento. Recordando algunos antecedentes, ya San Agustín en el siglo V definió a la SC como aquellos "*asociados por un reconocimiento común a la justicia y por una comunidad de intereses*". En el siglo XVIII John Locke estudiaría y reflexionaría sobre las diferencias ente SC y Sociedad Política y un siglo después Alexis de Tocqueville reconocería el valor de la libertad a un nivel comunitario y de la participación ciudadana en la transformación responsable hacia el bien común (CRUZ; BARREIRO (dir.), 2000).

otros dos sectores constituidos por el Estado y el mercado. Algunos autores otorgan a este Tercer Sector la capacidad mediadora entre los ciudadanos y el Estado, pero es claro que los contactos, vínculos y articulaciones entre los eventuales tres sectores cuestionan e interpelan las fronteras que pretendan marcarse entre unos y otros. Por ejemplo resulta que los límites son muchas veces demasiado difusos como para ubicar a las organizaciones del llamado "*Tercer Sector*" por fuera de cometidos de bien público, que en primera instancia estarían asignados al Estado así como, por otra parte, muchas veces las empresas asumen iniciativas que aparentemente podrían estar reservadas a organizaciones sociales o crean sus propios mecanismos o instrumentos para cumplir con una función de "*responsabilidad social*" (A. CRUZ en CRUZ; BARREIRO (dir.), 2000).

Es en razón de todo ello que preferimos adoptar una agrupación más generalista de estas organizaciones, que aluda a su pertenencia a la llamada Sociedad Civil (OSC) como entidades privadas con fines públicos extendiendo dicho concepto más allá del mundo de organizaciones comprendidas en el llamado "*Tercer Sector*". [7] En esta dirección, y desde la perspectiva de sus estudios sobre el "*Capital Social*" en Argentina, el PNUD y el BID entienden que la solidaridad, la generosidad, el desinterés y el amor al prójimo están en la base de la racionalidad sobre la cual actúan las OSC.[8] Esta lógica del desprendimiento y la reciprocidad, que se asienta sobre el ejercicio de mecanismos democráticos de participación al interior de las entidades que componen el sector, expresa el mandato ciudadano de construcción del sentido de equidad. La cooperación de los ciudadanos, su participación en organizaciones y movimientos sociales y su capacidad para establecer relaciones recíprocas y concertadas en redes de organizaciones del más diverso tipo resalta la importancia de los lazos horizontales que se establecen entre los miembros de las OSC (PNUD - BID, 1998).

No es nuestro propósito ahondar en el rico concepto de la SC y de sus organizaciones en general sino que, en función del objetivo de nuestro trabajo, y con el único propósito de establecer algunos puntos de referencia para el posterior análisis del fenómeno de las ONGs como parte del universo de las OSC, de manera pragmática asumimos entonces la validez de un cierto consenso que parece existir entre investigadores y dirigentes sociales sobre el concepto de las OSC como entidades que presentan las siguientes características: se trata de organizaciones **institucionalizadas**, en términos de la propia estructura organizacional, independientemente de toda formulación jurídica particular; son **privadas**, en el sentido de constituir una estructura separada del Estado y de la administración pública (esto no significa que, bajo ciertas circunstancias, estas organizaciones no puedan recibir apoyo de los gobiernos o que

[7] Numerosas iniciativas se han promovido y se están desarrollando en los últimos años con el propósito de encontrar respuestas sobre la SC, su definición, su lugar en la configuración de la sociedad contemporánea y su dinámica. Entre los trabajos anglosajones más recientes y pertinentes, la constitución de la ya mencionada International Society for Third Sector Research (ISTR), en el seno de Johns Hopkins University, es un ejemplo a tener muy presente. La ISTR es una asociación internacional y multidisciplinaria dedicada a promover la investigación y el aprendizaje acerca del sector voluntario sin fines de lucro o "*Tercer Sector*", diferente del Estado y de otras entidades privadas vinculadas al mercado (Segundo Sector). Operativamente, la introducción del concepto de SC ha abierto nuevas perspectivas para pensar el complejo mundo de las relaciones entre las entidades públicas con fines públicos (gobiernos), las entidades privadas con fines públicos (OSC) y las entidades privadas con fines privados (sector privado empresario), en el sentido de procurar un modelo de interacciones que sea capaz de asegurar la eficacia económica y social en un contexto democrático, donde el progreso sea producto de un proceso de asociación, concertación y complementariedad crecientes entre los diversos sectores tal como lo sugiere la concepción analítica de la "*gobernancia*".

[8] "*Así como existe capital físico, producto del cambio de la materia en herramientas y máquinas y, el capital humano, derivado del desarrollo de habilidades y conocimientos que permiten incrementar la productividad de la acción humana, el capital social deviene del intercambio entre las personas, facilitando la acción conjunta y aumentando la confianza social. La existencia de normas de corresponsabilidad, capacidad de actuar juntos, sobreponiendo el interés colectivo al interés particular, son parte de dicho capital y constituyen la base para la creación de lo público*". (PNUD-BID, 1998, p. 22).

funcionarios y empleados públicos no puedan ser miembros de las mismas); **sin fines de lucro**, es decir que no distribuyen excedentes entre sus miembros o directivos (pero ellas pueden acumular beneficios y/o capital como producto de sus operaciones, el que debe ser reinvertido y destinado al cumplimiento de su misión específica y no distribuido entre sus miembros); **autogobernadas**, o sea que disponen de sus propios órganos de gobierno y mantienen la autonomía y el control de sus propias acciones; **no religiosas**, como iglesias o congregaciones dedicadas a la práctica y difusión de un credo, aunque no se excluyen las organizaciones vinculadas o promovidas por iglesias y finalmente, **no partidarias**, en el sentido de no estar destinadas a imponer una idea política, a sus candidatos o a alcanzar el poder del Estado, aunque no se excluyen organizaciones promovidas por partidos políticos.[9]

El rico universo de las OSC (analizado en varios de los estudios que se mencionan en la bibliografía) es amplio y heterogéneo y su categorización podría realizarse de innumerables maneras según sean los parámetros que se utilicen para su identificación: beneficiarios de sus acciones (organizaciones de membresía, cuyos beneficiarios son los propios miembros o asociados y organizaciones cuyos beneficiarios son otras personas distintas de los miembros de la organización); tipo de actividad que realizan, origen institucional, ideología, origen de los recursos que utilizan para su acción, procedencia etaria o de género, etc. No es intención de este trabajo tratar en profundidad esta cuestión, sino solamente señalar que las OSC son suficientemente diversas como para hacer inconducente cualquier análisis que las involucre a todas de manera indiscriminada y sin considerar que estas instituciones tienen diferentes intereses y visiones del mundo. De todas formas, por su valor topográfico respecto de un universo asociativo tan amplio, diverso y heterogéneo puede resultarnos de utilidad la clasificación de las OSC propuesta en el trabajo ya mencionado sobre el "*Capital Social*" en la Argentina (PNUD-BID, 1998) y en la que se reconocen cuatro tipos principales de organizaciones:

- asociaciones de afinidad: dirigen sus acciones a la defensa de los intereses de sus asociados, quienes comparten los atributos que las definen. Obtienen sus recursos principalmente a través de las cuotas de sus miembros, cuyo cumplimiento es condición necesaria para mantener el carácter de tal. Pertenecen a esta categoría mutuales, gremios, sindicatos, colegios profesionales y asociaciones patronales, clubes y cooperadoras;

- organizaciones de base territorial y comunitaria: se construyen con el propósito de dar respuesta a las necesidades de los pobladores de un ámbito territorial determinado. Integran esta categoría: asociaciones vecinales, sociedades de fomento, clubes barriales, bibliotecas populares, cooperadoras escolares. Obtienen sus recursos de fuentes diferentes a los aportes de sus miembros. Sus objetivos y funciones abarcan un amplio abanico de actividades tendientes no sólo a satisfacer una multiplicidad de intereses comunitarios, sino también a generar y promover vínculos solidarios;

- fundaciones empresarias: son instituciones creadas y financiadas por una empresa con el propósito de realizar donaciones y desempeñar actividades filantrópicas, legalmente separadas de la empresa que le da origen;

- organizaciones de apoyo: creadas por un grupo de personas con el objetivo de ayudar a otros. Entidades de prestación de servicios sociales, organizaciones de promoción y desarrollo, organizaciones de defensa de derechos y centros académicos se encuentran dentro de este tipo de organizaciones.

La mayoría de los estudios e investigaciones emprendidos a nivel internacional han puesto en evidencia que el sector es extremadamente más amplio, en términos de su estructura y complejo, en cuanto a la calidad de su trabajo institucional y los logros alcanzados, respecto de lo que hasta hace pocos años se suponía; así como también se ha comprobado que sus características varían dentro de cada país y entre países. En lo que respecta a ALyC, el Programa Regional de Consultas Nacionales para Fortalecer la Sociedad Civil en América

[9] Bruce SCHEARER, John TOMLINSON *: The Emerging Nature of Civil Society in Latin America and Caribbean*, New York, The Synergos Institute, mimeo, 1997, citado en PNUD-BID, 1998.

Latina del BID realizó entre 1995 y 1996 un proceso de consultas en Brasil, Colombia y México, destinadas a establecer bases para el diálogo entre Estado, Mercado y SC (VALENCIA, WINDER, 1997). Los resultados del Programa, que entiende que la SC abarca a todas las organizaciones sin fines de lucro y actividades de ayuda mutua hechas por ciudadanos dedicados a los asuntos que afectan y conciernen al interés común, incluyendo tanto a los grupos que operan en beneficio de sus propios miembros como los que funcionan en beneficio de otros, muestra que existe en la región un fuerte y heterogéneo fenómeno asociativo, que nuclea a millones de individuos y que cumple muy variados fines.[10] De todo lo anterior se puede concluir sin demasiado esfuerzo que las ONGs constituyen una sub-categoría dentro del mundo asociativo de la SC y hasta se las puede identificar con facilidad como pertenecientes a la cuarta categoría de la clasificación que viene de ser presentada (organizaciones de apoyo). Pero si se pretende ir un poco más lejos en el análisis de este tipo particular de OSC, de inmediato surgen otros interrogantes respecto de, por ejemplo: ¿qué distingue o diferencia a las ONGs del resto de las OSC?; ¿cuáles son los objetivos y características de su accionar?; ¿qué se sabe sobre sus orígenes, trayectorias, perfiles y proyectos?; ¿en qué áreas trabajan y cuáles son las funciones que efectivamente cumplen?; ¿cuántos y cuáles son los problemas que deben enfrentar en el presente latinoamericano y cómo lo están haciendo?; ¿qué tipo de relaciones establecen con el Estado y la empresa, con otros sectores sociales, partidos, iglesias y qué situaciones se presentan en cada una de estas relaciones? ; ¿cómo financian sus actividades y qué relación guardan con el mercado en general? etc. Tales son entonces algunas de las preguntas que se intentará responder en la siguiente sección del informe.

I.2: El rico y complejo universo de las ONGs en ALyC

Remontándonos al origen de la expresión ONG, esta aparece utilizada por primera vez hacia fines de la década de los años 40 en documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y refiere a un universo amplio de instituciones cuyos únicos rasgos eran, según el criterio originalmente empleado por este organismo, su no pertenencia a ámbitos gubernamentales y su carácter internacional.[11] Con el transcurso del tiempo la propia práctica de

[10] Por ejemplo: En Brasil existen cerca de 200.000 entidades registradas como sin fines de lucro, que componen un universo diversificado que va desde asociaciones de defensa de intereses específicos hasta asistencia social, de defensa de derechos civiles o de "*advocacy*". En Colombia, un Censo de Juntas de Acción Comunal de 1993, del Ministerio de Gobierno, contabilizó 42.582 Juntas con más de 2,5 millones de afiliados. Estas juntas que hoy representan la organización popular más extendida en el país, fueron promovidas por el Gobierno en la década del 60, buscando contar con una base social para el desarrollo de sus programas y para la intermediación en las demandas de infraestructura social, educativa, cultural y recreativa de las comunidades. Existen también 5.437 ONGs donde trabajan alrededor de 50.000 personas y participan unos 700.000 voluntarios. Las Cajas de Compensación Familiar afilian a más de 3 millones de colombianos; existen 2.700 clubes deportivos y más de 600 organizaciones voluntarias de prestación de servicios donde participan 30.000 voluntarios. Existe además un sinnúmero de organizaciones de base estructuradas alrededor de intereses específicos: recicladores, madres comunitarias, clubes juveniles, de salud, vivienda, etc. Finalmente, engrosan este universo federaciones y confederaciones comunales de ONGs, de cooperativas, de cajas de compensación familiar, deportivas, etc.
En México, los datos más recientes se inclinan por la existencia de unas 10.000 organizaciones, algunas con muy antiguos antecedentes, con áreas de trabajo, orientaciones e intereses múltiples, abarcando desde la lucha por la democracia y la defensa de derechos humanos hasta la promoción de las artes y la cultura. Más recientemente se han establecido acuerdos y frentes entre las ONGs, lo que ha permitido el florecimiento y expansión de un número importante de redes institucionales.

[11] El reconocimiento oficial de la denominación Organización No Gubernamental proviene de la Carta de Naciones Unidas, capítulo X, que faculta en el artículo 71 al Consejo Económico y Social para entablar relaciones con las ONG ("*El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo*"). Junto con el carácter no gubernamental, la ONU precisó luego la necesidad de que estas organizaciones tuvieran carácter internacional para poder dar alguna voz en el citado Consejo a instituciones internacionales independientes de los gobiernos. Esta definición inicial limitó la utilización

estas organizaciones ha llevado a que, en los hechos, el término ONG actúe a modo de paraguas, recogiendo bajo su sombra una gran diversidad de organizaciones y/o asociaciones caracterizadas, entre otros rasgos, por no depender del Estado (PADRÓN, 1982 citado por BOMBAROLO, PÉREZ COSCIO, STEIN, 1992). Como advierten estos mismos autores, a partir del hecho de no depender de la administración del Estado, en ciertos casos se las visualiza como instituciones "*privadas*", aunque en otros se prefiere no definirlas como tales, sino como "*instituciones del tercer tipo*" (ni públicas ni privadas), o como "*organizaciones autónomas*, o simplemente diferenciándolas con la denominación de "*privadas de interés social*". [12]

En ALyC existe una tradición relativamente larga de ONGs dedicadas a la elaboración y ejecución de investigaciones y programas de acción destinados a enfrentar las distintas problemáticas sociales que afectan la región, en especial, aquellos problemas derivados del subdesarrollo en que vive una gran parte de su población. Algunas de ellas poseen una sólida experiencia y han contribuido a la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo en sus respectivos países con un mayor sentido de equidad y justicia. Otras en cambio, más frágiles institucionalmente, realizan pequeños proyecto de trabajo, sin lograr un impacto cuantitativo ni cualitativamente importante en la problemática social que abordan. En términos cuantitativos, el universo de las ONGs se modifica continuamente. En los últimos años se observa como el número, naturaleza, variedad y heterogeneidad de las ONGs ha ido creciendo y diversificándose en la región, lo mismo que el constante aumento del reconocimiento y apoyo que, en especial desde organismos internacionales, están recibiendo, ya sea en calidad de recursos que financian sus proyectos, como por su mayor presencia y participación en foros e instancias de discusión y elaboración de propuestas de desarrollo. Lo mismo acontece respecto de su creciente protagonismo como actores en los más diversos escenarios sociales, económicos y políticos, o por la atención que merecen de parte de los gobiernos, medios de comunicación, la academia, etc. Pero en realidad también resulta muy difícil hablar de las ONGs de ALyC como un todo ya que, como ha sido advertido, "*una mirada a los directorios de ONGs elaborados en los diversos países es casi, como hojear una guía telefónica: el número de ONGs está notoriamente inflado integrando todo tipo imaginable de instituciones: obras filantrópicas y entidades asistenciales* (...)*, asociaciones culturales, deportivas, e incluso empresas o consultoras disfrazadas de ONGs. En fin, todo el abanico del tercer sector. El origen de la confusión está en la misma forma en que se ha definido el concepto de ONG por negación (no gubernamental) antes que como afirmación de su quehacer en positivo*" en un conjunto de actividades, vinculaciones y aportes que deberían pesar de forma más decisiva en la identificación y diferenciación de este sector dentro de las OSC (VALDERRAMA LEÓN, 1998).

Es por ello que diversos autores han intentado diferenciar dentro del conjunto de las OSC como ONGs a aquellas entidades dedicadas a promover y realizar proyectos de desarrollo que favorezcan a los sectores más desprotegidos económica y socialmente. Sin embargo, estas mismas definiciones cambian de un país al otro aunque en todos los casos parece buscarse establecer un nombre que cualifique más la denominación de ONG y que permita acotar de manera más precisa a estas organizaciones. Pero, aún cuando se las elabore desde distintas perspectivas, en todas estas definiciones aparecen algunos denominadores comunes, como ser: en la mayoría de las definiciones se aclara "*desde qué lugar*" de la sociedad actúan las ONGs,

---

del término a organismos de carácter internacional, aunque en realidad la mayor parte de las ONG dedicadas a la cooperación para el desarrollo son de carácter nacional, regional e incluso local. Ha sido el uso del término por extensión el que ha ido delimitando y ampliando el concepto de ONG, haciendo que se perdiera el enfoque jurídico y el carácter internacional de los inicios en función de una interpretación de orden sociológico y político de la naturaleza y la acción de estas organizaciones. (ORTEGA CARPIO, 1994).

[12] De hecho, algunos autores (citados por BOMBAROLO, PÉREZ COSCIO, 1992) se refieren a las ONGs utilizando apelaciones como, entre otras, por ejemplo las de "*Asociaciones Privadas de Desarrollo*" (en el caso peruano, PADRÓN, 1982); "*Asociaciones Privadas de Gestión Colectiva*"(en el Uruguay, BIDART, 1988,), o "*Instituciones Privadas de Interés Social*" (en República Dominicana, CEDOIS, 1989).

explicitando que no pertenecen al gobierno (no gubernamentales, privadas, autónomas, etc., aunque a veces entre ellas se cuentan algunas organizaciones creadas por ciertos gobiernos latinoamericanos con el objeto de apoyar y complementar sus políticas); se señala con claridad "*para quiénes*" trabajan, poniendo de manifiesto que los destinatarios de sus programas no son los propios miembros de las mismas instituciones sino otras personas o grupos, en particular los sectores más pobres de la población (los "*sectores populares*", pobres, grupos de base, movimiento popular, etc.) y por último se acota "*para qué*" realizan su trabajo, coincidiendo en el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los sectores atendidos para lo cual utilizan diferentes términos según el caso (desarrollo, promoción, apoyo, educación, capacitación, etc.) sin perseguir con ello fines de lucro (aunque esto no excluye que los miembros de estas organizaciones puedan tener como meta de su trabajo su propio desarrollo y sustentabilidad económica y laboral).

Pero mismo así acotado el universo de las ONGs respecto del más amplio de las OSC, y para mejor estudiar las relaciones entre estas organizaciones y la problemática del desarrollo en la región, nuestra atención habrá de centrarse en una sub-categoría de particular importancia dentro de ellas: las Organizaciones No Gubernamentales de Promoción y Desarrollo, más corrientemente aludidas simplemente como Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs). Esta sub-categoría surge de afinar la distinción al interior de las ONGs entre aquellas entidades de carácter asistencial o de beneficencia y las de promoción y desarrollo social. Según M.Padrón, las ONGD son aquellas que se involucran específicamente en el estudio, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos de desarrollo, en acción directa con los grupos y organizaciones sociales (PADRÓN, 1985). Mientras que las primeras no privilegian el proceso de participación comunitaria como un medio para lograr mayor poder social de los grupos involucrados en los proyectos, las segundas, orientan sus acciones no sólo a la satisfacción de necesidades puntuales de individuos, familias, grupos o comunidades, sino también a promover valores y actitudes que trasciendan las necesidades inmediatas de los destinatarios de su acción utilizando las mediaciones materiales y sociales para alcanzar una mayor participación comunitaria (basada en criterios de equidad, solidaridad y democracia) y como un instrumento para influir en las variables que determinan las condiciones de vida de los pobres (PADRÓN, 1985).

En rigor se trata de un grupo pequeño de organizaciones que no representa más que un 10% del total de las OSCs, pero que sin embargo, desde los años 60 y 70 hasta el presente ha venido jugando un rol cada vez más importante en la atención de diversas problemáticas económicas y sociales, en la consolidación de la democracia y la proposición de alternativas de desarrollo para la región. Surgidas desde diversos sectores del espectro ideológico (por ejemplo ligados a la Iglesia Católica, las universidades o a grupos independientes de profesionales) y dedicadas a actividades de investigación, acción y/o capacitación en distintos temas (vivienda, pobreza, exclusión social, salud, educación, democratización, empleo, niñez, medio ambiente, género, etc.) estas organizaciones están fundamentalmente compuestas por técnicos y profesionales y aparecen dotadas de cierta estructura formal a partir de lo cual, sobre la base de financiamiento nacional e internacional, llevan adelante programas y proyectos que pretenden promover el desarrollo social y económico de los sectores más desprotegidos. En tal sentido es que asumimos la definición de las ONGDs como "*entidades sin fines de lucro, conformadas básicamente por profesionales y técnicos, no administradas por gobiernos, cuyos beneficiarios son los sectores pobres y/o excluidos de la población y, en especial, cuya misión institucional pretende no sólo brindar satisfacción a las necesidades puntuales de salud, educación, hábitat, etc., sino también promover valores y actitudes entre los destinatarios de su trabajo y entre otros actores sociales (Estados, organismos internacionales, medios de comunicación, etc.) basados en criterios de justicia social, equidad, democracia real, participación y solidaridad.*" (BOMBAROLO, PÉREZ COSCIO, STEIN, 1992, p. 32-33; VALDERRAMA LEÓN y PÉREZ COSCIO, 1998). Su área de acción cubre una amplia gama de aspectos: prestación de servicios (salud, educación, vivienda, etc.), generación o apoyo a actividades productivas (agro, artesanías, tecnología apropiada, asesoría empresarial, etc.), formación integral, procesos de

toma de conciencia de los problemas y de sus posibilidades de solución, apoyo a la organización y consolidación de los sectores sociales más débiles, etc. La forma de trabajo con estos sectores se basa en criterios de organización, participación, autoayuda y autogestión, y se canaliza a través de proyectos, programas y políticas de desarrollo.[13]

Mismo si son notorias las diferencias en el proceso de su generación y desarrollo según cada país o región, la aparición de las primeras ONGDs es un fenómeno que data de varias décadas atrás en el conjunto de ALyC. A lo largo del tiempo su evolución aparece fuertemente marcada por su vinculación con el tratamiento de un conjunto relativamente constante de problemas que aquejan a las sociedades de la región desde larga data, pero también ella responde a la aparición de nuevas temáticas y agendas, así como a un proceso permanente de revisión y ajuste de sus estrategias y modalidades de intervención, estilo de trabajo, capacidades institucionales, acceso a recursos, reconocimientos, vínculos a nivel local e internacional, etc. Un rastreo fino y pormenorizado de la trayectoria de las ONGDs latinoamericanas y caribeñas debe tener en cuenta estas diferencias temáticas y generacionales. Tal empresa excede ampliamente los objetivos de este trabajo y los resultados de algunas investigaciones en dicho sentido vienen siendo publicados desde hace ya algún tiempo. De su revisión se nutre esta parte de nuestro trabajo y a su consulta remitimos para una mayor profundización. (BOMBAROLO, PÉREZ COSCIO, STEIN, 1992; VALDERRAMA LEÓN y PÉREZ COSCIO, 1998; VALDERRAMA, BENAVENTE, BOMBAROLO, CUHNA, 2000). En este sentido, y si bien el surgimiento de estas organizaciones puede ser explicado en función de circunstancias socio-económicas y políticas particulares a cada país de la región, en las últimas cuatro o cinco décadas parecieran existir sin embargo algunas correlaciones históricas características en diferentes regiones de ALyC que permiten identificar algunos rasgos e itinerarios comunes en cuanto a su origen y desarrollo. Algo parecido es posible advertir respecto de su situación presente y de sus desafíos de futuro.

La primera generación de ONGs comenzó a desarrollarse en ALyC hacia fines de la década de los años 50 en directa relación con la emergencia de todo un nuevo escenario económico y social que por entonces se iba conformando en la región.[14] Sectores de la iglesia católica, empresariales y/o profesionales se insertaron en la problemática social realizando obras de carácter asistencial a poblaciones pobres, de manera aún colateral, considerando la fuerte presencia en la política social de los Estados nacionales de esa época. En este marco comenzó a propagarse la idea de fortalecer la unidad solidaria de esfuerzos y ayuda al más débil, que sería posteriormente el sustento ideológico de muchas ONGDs. El tramo que se extiende durante los sesenta y setenta se caracterizó por un expreso "*compromiso con los pobres*" y la organización popular y en la que varias concepciones –predominantemente antiestatistas- orientaron la acción de las ONGs de la región. Una de ellas fue la llamada "*concientización*" (al estilo de P. Freire) que promovió la educación o capacitación popular y la organización social en una perspectiva transformadora; otra fue de desarrollo comunitario (Veckemans-DESAL). En este contexto y desde mediados de los setenta, generalmente en medio de procesos dictatoriales, es cuando se inicia el auge de las ONGDs en ALyC. El período de los ochenta está marcado por un proceso de institucionalización de las ONGs y por el desarrollo de nuevas áreas de trabajo: tecnología, mujer, derechos humanos, estrategias de sobrevivencia. La etapa de redemocratización que arranca por entonces en toda la región creó nuevos espacios y oportunidades en el ámbito de la

[13] D. Westendorff advierte también a nivel urbano sobre la diferencia entre las ONGDs y otras organizaciones más asociadas con comunidades locales ("local" community-based organizations (CBOs) o "urban grassroots organizations") que muchas veces sobreviven en "simbiosis" con las primeras. "*The NGDOs –Non-governmental Development Organizations- however, tend to be more formally structured, highly-skilled and typically externally financed of the two kinds of entities; they also form the most visible tip of the civil society iceberg*" (WESTENDORFF, 2001).

[14] "*Junto con las ONG de India, que nacieron desde una combinación de motivos del gandhismo y budismo, las ONG del Sur de América Latina son probablemente las que tienen la mayor ancianidad en el Tercer Mundo*" (F. WILS "ONG en América Latina: ¿por dónde van?", La Haya, inédito, 1993, citado por CORSINO, 1994).

gestión local y en el planteamiento de políticas alternativas de desarrollo en medio de una gran crisis económica general asociada con la problemática del pago de la deuda externa latinoamericana y con el paulatino avance de modelos de acción gubernamentales de corte neoliberal materializados en políticas de "*ajuste estructural*". Alejadas ya, en muchos casos, de prácticas asistenciales, desarrollistas o de esquemas teóricos dogmáticos, se crean por entonces instituciones que buscan alternativas de salida de la crisis desde la relación directa con los sectores populares, con mecanismos de funcionamiento más complejos, sistematizados y de menor grado de improvisación.

Finalmente, el período de los noventa aparece signado por la hegemonía de la economía y de las concepciones neoliberales en prácticamente toda la región. Las ONGs comienzan a desenvolverse en la lógica de mercado; gana a su vez importancia el trabajo en nuevas áreas como las microfinanzas y la ecología y el medio ambiente y surgen nuevas ONGs marcadas por un mayor pragmatismo y la ausencia del discurso ideológico de la etapa y dotadas de mayores niveles de especialización y profesionalización. La empresa privada crea también ONGs y comienza a captar recursos de la cooperación internacional. Paralelamente al proceso de reforma y achicamiento del Estado se constata también el desarrollo de pequeñas ONGs, formadas en buena parte por ex funcionarios públicos.

La clasificación de las ONGDs es otro de los puntos que ha sido tratado por los diferentes autores estudiados y su presentación resulta de interés a partir de la necesidad de profundizar sobre sus características distintivas (tipos de tareas que realizan, de beneficiarios, campos de acción, etc.) para, a partir de ello, particularizar las diferentes problemáticas que les afectan. Teniendo en cuenta que cada ONGD puede ser analizada desde distintos puntos de vista y puede ser definida simultáneamente en función de distintos criterios, algunas clasificaciones posibles, según las variables consideradas más relevantes y útiles para el análisis de este tipo de organizaciones, serían:

- Según su **concepción filosófica**, ya que mismo si por lo general todas se ubican en una franja ideológica definida, si se quiere, como "*progresista*"(o sea que promueven una mayor equidad distributiva, democracia, participación, etc.), existen entre ellas matices que van desde posiciones más "*radicalizadas*"(que promueven un cambio total del sistema económico y social), pasando por otras más "*humanistas*", "*teológicas*"(sobre todo emparentadas con vertientes filosóficas afines con la Teología de la Liberación) hasta "*profesionalistas*" (que basan su trabajo en diagnósticos y propuestas relacionadas con la profesión de sus miembros) aunque es posible encontrar en una misma ONGD la convivencia y combinación de distintas orientaciones filosóficas.
- Según el **campo de acción** en el que se desempeñan dado que, aunque todas las ONGDs están dedicadas a temas relacionados con la satisfacción de las necesidades urgentes de la población pobre, estas organizaciones pueden ser diferenciadas según su campo de trabajo, ya sea este la educación, el hábitat, la salud, los derechos humanos, el medio ambiente, el género, etc. También existen instituciones con proyectos inetrdisciplinarios o que ejecutan programas integrales, cubriendo varios campos de acción a la vez.
Según **temas específicos**, ya que dentro de cada campo, a su vez, pueden especializarse en aspectos particulares, como ser: dentro de hábitat, vivienda o infraestructura; dentro de salud, alimentación o salud materno-infantil; o en el área legal: despidos u ocupación de terrenos, etc.
- Según los **sectores atendidos** en función de los subgrupos de los sectores populares con los que trabajen: campesinos (sobre todo en países andinos y centroamericanos), pobladores de barriadas suburbanas (predominantes en países con alto porcentaje de población urbana y concretamente en las periferias de grandes metrópolis), grupos aborígenes, mujeres, niños, enfermos, microproductores, etc.
- Según la **escala de sus acciones** en el sentido del alcance geográfico de sus actividades que puede ser a nivel de un barrio, municipio, provincia, región, país o aún que extienden su accionar internacionalmente (como ocurre en el caso de las Redes y Alianzas de ONGDs que vienen multiplicándose en toda la región latinoamericana y caribeña).

- Según las **tareas que desempeñan** dado que si bien el surgimiento de estas organizaciones está relacionado con la acción dirigida directamente a la resolución de ciertas necesidades básicas de los sectores pobres, con el tiempo se han incorporado ONGDs que realizan tareas más integrales de "*investigación-acción*" y también, aunque en menor medida, las que se dedican sólo a la investigación, a la capacitación o a la asesoría a grupos y experiencias.[15]
- Según el **tamaño y volumen de recursos** que movilizan ya que si bien no existen parámetros establecidos por los cuales se pueda definir la talla de una ONGD sin embargo se podría clasificar a estas organizaciones según el volumen de proyectos que manejan, la cantidad de recursos económicos que movilizan o el número de personas que trabajan en ellas.
- Según su **origen institucional** ya que como se verá de inmediato el surgimiento de las ONGDs pueden encontrar su raíz básicamente en diferentes iglesias o grupos religiosos, grupos empresariales, grupos universitarios y/o profesionales, grupos de base y, más recientemente, asociadas con partidos políticos y el propio Estado y algunas inducidas por modas de la cooperación internacional. Este diferente origen suele tener incidencia en el desarrollo de la organización, en su filosofía de trabajo, sus metodologías, fuentes de financiamiento, etc.
Según su **grado de consolidación** teniendo presente que las ONGDs suelen atravesar, a lo largo de su existencia, por diferentes etapas institucionales (formación, consolidación, expansión de su escala de trabajo, declinio, etc.). En la actualidad existen en ALyC algunas ONGDs con gran experiencia en su actividad producto de largos años (décadas, incluso) de actividad y con una capacidad de gestión consolidada que coexisten con otras organizaciones en pleno proceso de consolidación institucional y otras tantas con serias dificultades para sobrevivir.

En cuanto a su número tampoco resulta evidente poder estimar la cantidad de organizaciones no gubernamentales existentes en América Latina y más aún precisar dentro de tal universo el peso del grupo de las ONGDs. A mediados de los noventa, un estudio elaborado a partir de una revisión de directorios nacionales ubicaba su número para toda la región en unas diez mil organizaciones [16], aunque un estudio más reciente con una estimación más estricta del número de ONGDs ubica tal cifra por debajo del estimado anterior (VALDERRAMA y PÉREZ COSCIO, 1998). [17] Esta dificultad para precisar el número de ONGDs existentes a la hora actual

[15] En los últimos tiempos se ha venido desarrollando un nuevo tipo de ONG definida por un nuevo tipo de destinatario de su acción que no es otro que las propias ONGs: "*NGO support Organisations, organisations whose primary function is to work at local, national and regional level in a non-funding role to support the development of NGOs and the Ngo sector. NGOSOs are a relatively recent phenomena on the development scene and interest in them is growing,a long with a desire to better understand their role and function*."(JAMES, 2001).

[16] Albrecht KOSCHÜTZCKE: "Die Lösung auf der Suche nach dem problem: NGO diesseits und Jenseits des Staates", in Jahrbuch Lateinamerika, 18, Berlin, 1994, citado por VALDERRAMA LEÓN en VALDERRAMA LEÓN y PÉREZ COSCIO (comp.), 1998, p. 372. La cifra global aportada por este relevamiento es bastante similar a la de 11.000 ONGs que a fines de 1990 determinara una recopilación de directorios de este tipo de organizaciones realizada por la Inter-American Foundation (BOMBAROLO; PÉREZ COSCIO; STEIN, 1992).

[17] Por ejemplo, en el caso de México, la Secretaría de Gobernación tiene registradas más de cinco mil organizaciones civiles, pero la cifra incluye desde organizaciones de bienestar y desarrollo hasta culturales y deportivas. Por su parte, el Directorio del Centro Mexicano de la Filantropía registra 4.521 organizaciones también de tipo heterogéneo. Un censo efectuado en Guatemala en 1998 ha permitido identificar 259 ONGs dedicadas al desarrollo. En El Salvador el Ministerio del Interior lleva un registro en donde aparecen 1.236 organizaciones no gubernamentales inscriptas. Sin embargo, el número de entidades de desarrollo consolidadas resulta mucho menor: un directorio del PNUD actualizado en 1997 registra 167 ONGs de desarrollo salvadoreñas. En Nicaragua existen actualmente cerca de 500 ONGs activas en procesos de desarrollo productivo o social dentro de un universo de aproximadamente 2.000 Asociaciones Civiles sin Fines de Lucro. En Colombia un directorio elaborado por Naciones Unidas a fines de los ochenta registraba cerca de 5.000 organizaciones, aunque de carácter diverso. Se presume que más de 1.500 son estrictamente de desarrollo. En Ecuador, el Sistema de Información de las Organizaciones Sociales, da cuenta de aproximadamente 600 ONGs oficialmente registradas hasta 1995. No obstante, si uno se circunscribe a las ONGs activas en la gestión del desarrollo, la presencia visible se reduce al 25%, o sea unas 150. En el Perú el registro de ONGs oficialmente inscriptas ante el Ministerio

en la región también puede vincularse, en algunos casos, con la identificación de estas organizaciones como "*Tercer Sector*" que ya mencionáramos antes y que, como lo advierte un estudio desarrollado por FLACSO (FILMUS, 1997), ha dado lugar a frecuentes imprecisiones metodológicas que tienen no sólo consecuencias estadísticas sino ideológicas. Por un lado, como ya dijéramos, en la medida que las ONGs habían incorporado como parte esencial de su identidad, la búsqueda de alternativas democráticas de desarrollo basadas en el concepto de justicia social esta asimilación junto a otras instituciones más propiamente asistenciales que también conforman este sector aumenta el número eventual de estas organizaciones, pero evidentemente provoca una pérdida de perfil, especialmente el conquistado por las ONGDs durante los setenta y ochenta como voceros de los excluidos y marginados. Por otra parte, repetimos lo dicho respecto a que muchas veces los límites son demasiados difusos como para ubicar a las organizaciones del llamado "*Tercer Sector*" por fuera de cometidos del bien público, que en primera instancia estarían asignados al Estado así como, por otra parte, muchas veces las empresas asumen iniciativas que aparentemente podrían estar reservadas a organizaciones sociales o crean sus propios mecanismos o instrumentos para cumplir una función de responsabilidad social.

A este desarrollo de la acción de las ONGs contribuyó el inicial respaldo de la solidaridad de organizaciones del mundo desarrollado de inspiración laica o confesional basada en modalidades de cooperación internacional con grupos organizados en las propias sociedades del "*Tercer Mundo*". Pero, a partir de mediados de los años ochenta contribuirá también a la consolidación del fenómeno de las ONGs un cambio de enfoque respecto de la dinámica del desarrollo operado en los grandes organismos financieros multilaterales y las agencias especializadas de las Naciones Unidas en línea con lo que será a partir de 1992 el planteo del Banco Mundial (BM) sobre la "*governance*" definida como "*the general manner in wich power is exercised in the management of a country's economics and social resources for development*" (WORLD BANK, 1992). En esta perspectiva, en vez de considerar a los gobiernos como los principales gestores del desarrollo, éstas agencias mirarán ahora hacia el sector privado a quien corresponde un rol central en la búsqueda de formas más democráticas de gobierno, o "*good governance*", y en la cual, según ellas, las ONGs son un actor central. En la misma dirección, el BM llegará a plantear que las ONGs tienen "*una función vital en la promoción de gobiernos responsables, entre otros motivos, por su contribución a la construcción de sistemas institucionales más pluralistas*", de crear enlaces entre los diferentes niveles de la sociedad, dar voz a intereses locales y así lograr la influencia de una gama muy amplia de ideas y valores en la formación de políticas públicas (WORLD BANK, 1993).

A nivel de la región latinoamericana y caribeña, ya a inicios de los noventa el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Senado de Chile publican un documento, fruto de trabajos previos y un importante seminario, sobre "*Buen Gobierno*" en el que también se insistiría sobre el rol fundamental que para tal logro le corresponde a las OSC en general y a las ONGs en particular. Desde entonces tales planteos serán retomados y ampliados en trabajos posteriores de diferentes agencias de desarrollo como aspecto clave de sus planes de acción para la región, contribuyendo

---

de la Presidencia (actualmente bajo depuración) llegó a totalizar algo más de 2.000 ONGs, muchas de las cuales existían sólo de nombre o en forma irregular. En cambio, un registro más depurado de DESCO referido a las ONGs de funcionamiento regular en el ámbito del desarrollo en ese país las estima en alrededor de 800. En Bolivia la Dirección de Coordinación con ONGs cuenta en su registro a 550 organizaciones, a las que habría que agregar hasta unas cien más no registradas. En Argentina estimaciones del Centro Nacional de Organizaciones no Comunitarias –CENOC- que incluyen cooperativas, mutuales, grupos comunitarios y asociaciones civiles de diverso orden arriba a un número de más de 40.000; sin embargo luego de un trabajo de depuración que tomó en cuenta la diversidad de registros y su falta de actualización estima que las ONGs de desarrollo suman entre 300 y 500. En el caso de Uruguay es posible calcular la existencia de entre 100 y 160 ONGs según una diversidad de criterios de definición. (VALDERRAMA LEÓN y PÉREZ COSCIO (Comp.) ,1998).

tanto a difundir y promover la implementación de esta práctica, como a reconocer y alentar la participación de las ONGDs en su ejercicio.

II. La noción de "*gobernancia*" y su aplicación en ALyC

Los iniciadores de la noción de "*gobernancia*" contribuyeron por esta vía no sólo a renovar los objetivos de las ONGs en términos de optimizar sus capacidades paliativas de intervención en situaciones de urgencia, de catástrofes o de guerras, sino que, apartándose del economicismo predominante en los discursos de los organismos financieros internacionales, los expertos inventores de la "*gobernancia*" ayudaron a reconocer y legitimar el rol de las ONGs como agentes del desarrollo al admitir la influencia de lo político y lo social sobre lo económico en los procesos de reformas estructurales por ellos recomendadas[18]. Desde esta perspectiva, las dos expresiones "*ONG*" y "*gobernancia*" remiten principalmente al fenómeno político, la primera en un sentido negativo (no gubernamental) y en otro positivo (de "*buen gobierno*") la segunda. En este sentido "*gobernancia*" resulta antes que nada una forma de referirse a lo político sin nombrarlo ya que, aún cuando el concepto se aplica a muchas situaciones en las que no se refiere a un sistema político formal, no deja por ello de implicar la existencia de un proceso político: "*governance*" como "*buen gobierno*" significa "*crear consenso, obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses*" (ALCÁNTARA, 1998).

Como ha sido muy bien estudiado (BEN NÉFISSA, 2000), detrás de una definición semejante subyace una concepción "*prescriptiva*" de la "*gobernancia*" cuya aplicación supone un conjunto de medidas políticas y administrativas de ajuste estructural y de reducciones drásticas de los gastos del Estado, sobre todo en el campo social, así como tiende igualmente a crear un entorno favorable al desarrollo del sector privado. Las reformas que supone esta práctica del "*buen gobierno*" reclaman nuevas articulaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado con las que se relaciona precisamente el nuevo rol adjudicado en este contexto a las ONGs.[19] Pero también existen -según la autora que estamos refiriendo- una dimensión "*normativa*" y otra "*analítica*" de la "*gobernancia*" que tornan dicho concepto más complejo e imponen la necesidad de precisar el sentido con el cual se utiliza en cada caso tal expresión. Las nociones "*prescriptiva*" y "*normativa*" de la "*gobernancia*" resultan las más visibles: ellas indican lo que está "*bien*" o "*mejor*" y cómo se "*debe hacer*" en el terreno de lo que se denomina la "*buena gobernancia*". En esta perspectiva, las medidas de una buena "*gobernancia*" serían entonces: una administración descentralizada y responsable por sus actos; una función pública ligera, eficaz y transparente; un sistema judicial confiable; la lucha contra la corrupción; el desarrollo de las libertades públicas (de prensa, asociación, etc.) así como el respeto de los derechos del hombre en toda su extensión.

[18] El término "*governance*" comenzó a ser utilizado en la literatura sobre el desarrollo a partir de fines de los ochenta, particularmente referido al África como "*a broader, more inclusive notion than government*" y "*the general manner in which a people is governed. It* (...) *can apply to the formal structures of government as well as to the myriad institutions and groups which compose civil society in any nation*". Ver *Report of the Governance in Africa, Program* of the Carter Center in Emory University, Atlanta (citado por STREN, 2000).

[19] "*Actualmente, y sobre todo en los países en desarrollo, lo que es diferente es el alcance que gobiernos y agencias donantes esperan que tengan las ONGDs en la provisión de servicios sociales, sea de manera independiente o en colaboración con el Estado. Esto es parte de una tendencia más general a reducir las obligaciones de los gobiernos y transferir su responsabilidad sobre provisión social hacia el sector privado interesado en obtener ganancias y hacia las organizaciones que no necesariamente tengan este mismo interés. A mediados del decenio de los 90, las ONGDs desembolsaban cerca del 15 por ciento de la ayuda pública total al desarrollo*." (UNRISD, 2000)

La tercera dimensión del concepto es "*analítica*" y ella se relaciona con un nueva manera de abordar la política alejada de las percepciones clásicas fuertemente centradas sobre el análisis político y jurídico del Estado. En este esquema el Estado no es el único ni el principal actor del desarrollo (mismo si continúa siendo considerado como una entidad central por su poder y capacidad fáctica para actuar), a su lado se halla el mercado (representado por la empresa, instituciones e individuos, productores y consumidores) y se realza el papel de la llamada "Sociedad Civil" (SC), identificada *-grosso modo-* con el universo de lo que entre los anglosajones constituye el "*Tercer Sector*" y también "*sector sin fines de lucro*" en otras versiones y que engloba a las ONGs, las cooperativas, las mutualidades, los sindicatos y las organizaciones de base comunitaria, las fundaciones, los clubes sociales y deportivos, etc. Por esta vía, la "*gobernancia*" supone un conjunto de reformas que procuran establecer una nueva articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad: ella no resulta un fin en sí misma sino que ella constituye un medio que debe permitir el desarrollo económico y social de las sociedades a partir del establecimiento de nuevas relaciones entre los poderes públicos, el mundo de las empresas privadas y el sector asociativo sin fines de lucro (en el que se incluyen las ONGs).

Sin embargo, y más allá de la innegable adhesión que pueden suscitar las nociones "*normativa*" y "*prescriptiva*", la "*gobernancia*", mirada desde el ángulo analítico planteado por BEN NÉFISSA no esta exenta de críticas, en especial si se la contrasta con la realidad de los países en vías de desarrollo, pero también con la de los países occidentales desarrollados en donde es fundamento del modelo político liberal vigente. En tal sentido la noción de "*gobernancia*" oculta los conflictos de interés, las contradicciones y la hegemonía; ella pone el acento sobre el consenso y no constituye una reflexión sobre el poder sino sobre los modos más eficientes de "*gestión*" de la sociedad (DE SENARCLENS, 1998). Otras críticas más radicales se centran en los efectos nocivos de las relaciones que pueden llegar a establecerse entre la "*gobernancia*", la globalización, la democracia y el desarrollo y en particular a cómo estos fenómenos se pueden combinar aumentando la dependencia de los países menos desarrollados ante las presiones externas al debilitar la legitimidad de los Estados nacionales, cuyas prerrogativas políticas pueden verse menoscabadas o son transferidas a otros ámbitos (expertos independientes, funcionarios de organismos multilaterales, etc.) (BEN NEFISSA, 2000). En esta misma perspectiva, otras observaciones de particular interés son las críticas que se han formulado, en especial referidas al mundo en desarrollo, respecto de las relaciones entre el Estado, la SC y el mercado que implica el concepto de "*gobernancia*".

Ya sea por la capacidad de los Estados para defenderse y reconstruir su dominación sobre nuevas bases, como por la importancia que en muchos países en vías de desarrollo el aparato estatal conserva como agente económico (haciendo que una disminución de su participación en términos de recursos fiscales disponibles pueda debilitar el propio desempeño del sector privado), pareciera ser que la teoría del buen gobierno no logra comprender al factor estatal en toda su complejidad. Finalmente, la apología de las virtudes del mercado que subyacen en la noción de "*gobernancia*" corre el riesgo de sobrevalorar al sector privado en cuanto a sus capacidades reguladoras y de gestión sin advertir debidamente sobre sus limitaciones. La fragilidad de los Estados con la cual se asocia la "*gobernancia*" puede conducir a graves problemas sociales, especialmente en los países en desarrollo. La irrupción de ONGs, expertos, burócratas, redes locales y regionales está lejos de resolver la cuestión de la participación política y del control de las instancias de poder. De todas maneras, los Estados están siempre presentes y los conflictos inherentes a la esencia de lo político no tienen ninguna posibilidad de disolverse durablemente en una "*gobernancia*" tecnocrática y administrativa (DE SENARCLENS, 1998; BEN NÉFISSA, 2000).

También inscritos en una línea de pensamiento crítico de la "*gobernancia*", aunque menos radicales en sus objeciones, otros autores entienden que el mensaje más importante que se extrae de esta noción es que la realidad del gobierno está sufriendo importantes modificaciones que marcan una profunda ruptura con el pasado. Autores como STOCKER

(1998) advierten por ejemplo que la "*gobernancia*" se refiere a formas y métodos nuevos de gobernar y, a fin de cuentas, a un cambio del significado del gobierno. Para este autor, la noción de "*buen gobierno*" reposa en cinco proposiciones: hace intervenir un conjunto complejo de instituciones y agentes que no pertenecen exclusivamente a la esfera del gobierno; reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades respectivas al hacer frente a los problemas sociales y económicos; identifica la interdependencia que existe entre los poderes y las instituciones que intervienen en la acción colectiva; se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismos y reconoce la capacidad de conseguir que las cosas se hagan, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear su autoridad y considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.[20]

Esta lectura se aproxima a la de cierta corriente que en ciencia política ha asumido la noción de "*gobernancia*" por lo que ella representa como una nueva aproximación que cuestiona la visión de un Estado monolítico dirigiendo la producción jurídica que regula al conjunto de la sociedad. La noción de "*buen gobierno*", como se la entiende en esta perspectiva "*analítica*", tiene mucho que ver con el proceso político de toma de decisión referido a la asignación de los recursos destinados al desarrollo y supone que dicha asignación se efectúe en función del consenso más amplio posible, de manera equitativa, trasparente, responsable y participativa. En este sentido el Estado no es otra cosa que un conjunto de instituciones, actores, grupos e individuos en situación de interacción cuyo estudio no puede limitarse al análisis institucional de la acción pública, sino que debe incorporar los aportes de una sociología de la acción, de la interacción, de los conflictos y de la negociación y composición de intereses. En definitiva, según esta lectura, esta noción "*analítica*" de la "*gobernancia*" puede ayudar a mejor comprender la originalidad de las manifestaciones de lo político en diferentes países en que no se ajustan al modelo de los países desarrollados de donde provienen los sentidos "*prescriptivo*" y "*normativo*" de la noción de "*buen gobierno*" analizados más arriba. En otros términos, un análisis de la "*gobernancia*" en términos "*analíticos*" debería permitir mejor captar la originalidad de lo político en un sentido amplio y de sus efectos sobre el desarrollo al poner en evidencia y potenciar el papel de actores no estatales que, sin embargo, también contribuyen al funcionamiento y la regulación de la vida social, como ser por ejemplo, las ONGs. En esta perspectiva, y a la luz de lo ocurrido en la región en las últimas décadas, resulta absolutamente pertinente y necesario interrogarse sobre el rol de las ONGs como actores de la "*gobernancia*" y el desarrollo de las sociedades latinoamericanas en un sentido analítico. A explorar tales cuestiones se dedicará el resto del presente informe.

III: La relación entre el "*buen gobierno" y* el desarrollo en ALyC

Como en todos los países en vías de desarrollo, en los países de ALyC también se han planteado programas de reformas tendientes a asegurar el "*buen gobierno*" según los sentidos "*prescriptivo*" y "*normativo*" de la noción de "*gobernancia*" expuestos más arriba. Por lo menos durante la última década y media hemos asistido en toda la región a la puesta en práctica de programas tendientes a la reducción del aparato del Estado; a reformar y desburocratizar el funcionamiento de la administración pública; a incentivar la participación del sector privado de la economía a través de amplios y bastante generalizados procesos de privatización de empresas

[20] El propio autor considera que estas propuestas sobre la "*gobernancia*" son complementarias, en vez de contradictorias o enfrentadas, y que a cada una de ellas corresponde un dilema o una cuestión crítica: se produce un divorcio entre la realidad compleja de la adopción de decisiones asociada al "*buen gobierno*" y los códigos normativos empleados para explicar y justificar el gobierno; la pérdida de nitidez de las responsabilidades puede llevar a evitar los reproches o a buscar chivos expiatorios; la dependencia de poder agrava el problema de las consecuencias no buscadas que recaen en el gobierno; la aparición de redes que se rigen a sí mismas plantea problemas de rendición de cuentas y, aunque los gobiernos actúen de manera flexible para dirigir la acción colectiva, puede fracasar el "*buen gobierno*" (STOKER, 1998).

públicas; a promover –no siempre con la misma voluntad ni los mismos márgenes de libertad- la participación de la SC en la gestión pública; a descentralizar Estados tradicionalmente centralistas; a lograr un mayor control y transparencia de la gestión pública con una activa gestión de los ciudadanos, etc. En realidad estos programas de "*buen gobierno*" se vinculan con un amplio conjunto de procesos de cambio y de reforma que han afectado profundamente la economía y al mercado, al Estado, a las configuraciones sociales y a los patrones culturales de los países de la región que arrancan mismo antes de que comenzara a popularizarse el concepto de "*gobernancia*".

Particularmente intenso en algunas regiones latinoamericanas, menos avanzado en otras; con similares características en términos generales, aunque con expresiones nacionales específicas en cada país, lo mismo que con logros, estancamientos o insuficiencias notorias según el país o el aspecto considerado, este proceso de cambios que comienza a producirse desde mediados de la década de los ochenta ha generado en la región un panorama radicalmente distinto al que imperaba en ella al iniciarse la década de los setenta. A grandes trazos, cuatro son los procesos de cambio aludidos, a saber: la construcción democrática; la reestructuración del modelo de desarrollo y de inserción internacional; la democratización social y la redefinición de la modernidad latinoamericana. Al decir de un estudioso de esas cuestiones, "ellos constituyen los procesos *de base que definen, sin reducirse los unos a los otros y con diferencias para cada país, la o más bien las problemáticas actuales del continente*" (GARRETÓN, 1995). Ninguno de estos procesos está completado aún, y mismo si alguno de ellos puede estar más avanzado en ciertos países que en otros, en general, las dificultades que deben enfrentarse en su resolución y los problemas en términos de "*gobernancia*" que ellos suponen o que de ellos se derivan, no dejan de generar un importante grado de incertidumbre respecto de su resolución.

En este sentido, el proceso político central en ALyC en los próximos años continuará siendo sin lugar a dudas la construcción de democracias políticas sólidas, participativas y transparentes dado que, si las transiciones propiamente tales concluyeron al constituirse prácticamente en todos los países de la región gobiernos elegidos en forma democrática, lo cierto es que el proceso de democratización no ha logrado completarse en todos ellos y, menos aún, consolidarse de manera estable debido a varias razones. En primer lugar, porque la experiencia occidental reciente nos muestra que la transición democrática es un proceso sumamente largo, acompañado siempre de reformas del Estado que demandan tiempo y la suma de esfuerzos heterogéneos y sucesivos. En segundo, porque en varios casos subsisten todavía "*enclaves autoritarios*", es decir, instituciones, poderes, actores y situaciones heredados de los regímenes autoritarios desplazados; en tercero, porque en casi ninguno se ha logrado solucionar de modo definitivo el problema de la "*verdad y justicia*" sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo las dictaduras; y, en cuarto, porque luego de instaurado un régimen democrático en varios casos se han producido regresiones autoritarias o porque la democracia ha perdido sustancia como régimen político y, mismo si no es reemplazada por otro régimen formal, se ve afectada por fenómenos de "*pérdida de autenticidad*", o cae bajo el control de poderes fácticos, a veces de origen legal o institucional, pero en varias otras de naturaleza represiva, corrupta o delictiva. Si completar la transición política y asegurar la consolidación de las nuevas democracias en términos institucionales (como sistema de derechos ciudadanos y de normas que regulen la competencia y el acceso al poder) fue la primera tarea sobre la que debieron concentrarse los primeros gobiernos post-dictatoriales en la región, actualmente, mismo si en la casi totalidad de continente rigen formas político-institucionales democráticas, este proceso de afianzamiento se continúa a través de la construcción de democracias más auténticas, que aseguren gobiernos representativos con apoyos mayoritarios, que sean capaces de neutralizar los poderes fácticos y desarrollen el ejercicio de la ciudadanía asegurando el efectivo goce de derechos y libertades a todos sus integrantes.

No menos importante en la perspectiva de esta consolidación de la democracia resulta el fortalecimiento de los sistemas de partidos ya que para un efectivo ejercicio democrático se requiere un sistema de partidos representativo, estable, funcional y renovable: "*se trata*,

entonces, de abrir espacios a la sociedad para la formulación de nuevos partidos, de consolidar los existentes y de no temerle al pluralismo partidario" (MUÑOZ LEDO, 1998). La democracia se distingue de otras formas de gobierno por el papel principal que le corresponde a los partidos políticos en la operación de sus instituciones; sin embargo, en países en que no existen como organizaciones nacionales, se encuentran en proceso de constitución, o su "*volatilidad*" les impide orientar los asuntos públicos, las falencias de los partidos inciden negativamente en el buen funcionamiento de las instituciones democráticas y, con ello, en la posibilidad de que atiendan los problemas y necesidades del desarrollo: "*Grave debilidad de la democracia latinoamericana si se tienen en cuenta las experiencias europea y americana, según las cuales la calidad de la democracia y los buenos resultados de su gestión son determinados por la solidez y el mérito de los partidos políticos*" (HURTADO, 1998).

Estas situaciones aludidas de debilidad democrática mucho tienen que ver con las dificultades que han debido enfrentar los reformadores al tratar de compatibilizar las dimensiones económica y política del cambio y gestionar –democráticamente- la lógica multiplicación de demandas y reacciones con ellas asociadas. A intentar comprender estas complejas relaciones entre reformas económicas, reformas políticas y equidad social se ha dedicado una buena parte de la literatura sobre los procesos de transición y consolidación democrática que han tenido lugar en la región. Lamentablemente, en términos generales, esta bibliografía ha advertido en un sentido más bien preocupante sobre los efectos que la acción reformista estaría teniendo sobre la calidad del régimen democrático que se va conformando en la región, especialmente en cuanto a la vigencia de algunos de los supuestos tradicionales de la democracia representativa y de su legitimidad (O'DONNELL, 1992).[21] En esta perspectiva, el retorno de la amenaza de la ingobernabilidad en la región ha tenido la virtud de poner de manifiesto el complejo significado encerrado en la fórmula democrática, que no sólo consiste en garantizar la más amplia expresión y participación de los ciudadanos, sino que también quienes gobiernen tengan la capacidad para decidir. Enfrentados a la necesidad de construir –o reconstruir- esa capacidad de gobierno para resolver democráticamente las controversias entre las diferentes demandas y ordenar las prioridades de cambio, los gobiernos de la región ensayarían diversas fórmulas en función de una serie de factores más o menos comunes, pero también de condiciones nacionales específicas (como las condiciones en las que se desarrollaron las transiciones, el tipo de régimen político previo al autoritarismo, el grado de la crisis económica y/o de las opciones asumidas para enfrentarlas, etc.) que bien pueden asociarse con el concepto "*analítico*" de la "*gobernancia*".

Este dilema de la gobernabilidad democrática en fase de transición finalmente llevaría a los actores políticos de los distintos países a modificar el marco institucional de sus regímenes democráticos, a redefinir el peso y el rol del Estado y a adaptar su funcionamiento. Parte sustantiva del llamado "*Consenso de Washington*" al que nos referiremos de inmediato, esta reforma ha significado que, de un país al otro, se reproduzca una concepción bastante similar de la función estatal y se registre la adopción de políticas e instrumentos de gestión pública bastante parecidos. También se buscó reforzar el andamiaje institucional de las jóvenes democracias a través de procesos de reforma de las constituciones heredadas del autoritarismo o de viejos textos vigentes, muchas veces plenos de enmiendas y revisiones parciales. Sin

[21] En este sentido, a comienzos de los años noventa, G. O'Donnell especuló acerca de la configuración en América Latina de un "*subtipo*" de democracia que maduraba al paso de la transición política entonces en curso. La "*democracia delegativa*", disonante de la democracia representativa, suponía que quien ganaba las elecciones quedaba autorizado "*mayoritariamente*" a gobernar sin las restricciones y exigencias de la "*accountability*". Su base de lanzamiento era mucho más movimientista que partidaria, aunque una vez en el poder, el gobierno se ofrecía a la ciudadanía "*por encima de todo*". También O'Donnell afirmaría que las democracias "*delegativas*" son inherentemente hostiles a los patrones de la representación normales en las democracias restablecidas, a la creación y fortalecimiento de instituciones políticas y, especialmente, a lo que denomina "*responsabilidad horizontal*", es decir, al control cotidiano de la validez y legalidad de las acciones del Poder Ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son razonablemente autónomos del mismo.

embargo, la impopularidad de las reformas, la falta de mayoría parlamentarias netas a favor de los programas reformistas y la necesidad de lograr el acuerdo político indispensable para llevarlos a cabo promoverá la celebración de acuerdos y pactos de "*gobernabilidad*" así como una segunda generación de reformas constitucionales que, por lo general, reforzarían todavía más, las prerrogativas presidenciales. Estos nuevos pactos y reformas constitucionales son expresión probablemente de una nueva forma de enfrentar las incertidumbres políticas derivadas del momento de cambios por el que atraviesa el continente, pero también, al vez de un nuevo estilo de gobierno cuyas proyecciones sobre el futuro de la democracia en ALyC todavía están por verse.

Por el momento, y sin que ello suponga un juicio definitivo sobre los resultados de procesos de reforma aun incompletos, la alentadora vigencia de un panorama democrático en la región no oculta la debilidad de las instituciones democráticas en cuanto a su eficacia y credibilidad. El ambiente político, institucional y normativo latinoamericano y caribeño manifiesta deficiencias que limitan la eficacia de las instituciones estatales, restringen la participación de los ciudadanos y afectan negativamente la credibilidad de las instituciones democráticas. En tal sentido es posible advertir que el apremio fiscal derivado de la crisis de los ochenta y de los programas de ajuste impuso un mayor énfasis en el redimensionamiento del Estado, afectándose en algunos casos la capacidad institucional para ofrecer, de manera eficiente, aquellos bienes y servicios que son responsabilidad del sector público. Por otra parte las precariedades y obsolecencias del funcionamiento democrático también afectan al desempeño de la economía ya que inhiben el ahorro, la inversión y el crecimiento. Así, en la medida en que se ha ido avanzando en la reforma económica, los países de la región han podido comprobar que el funcionamiento del mercado y la consolidación de la democracia pueden llegar a tropezar con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de gestión estatal, la inadecuación de las políticas públicas y la debilidad de los procesos y las instituciones de participación cívica, negociación y consenso.

Parece claro entonces que los problemas para la consolidación y profundización de las democracias latinoamericanas se hallan estrechamente ligados con los hasta ahora relativos avances logrados en el terreno de la democratización social, es decir, en el combate de la pobreza y otras formas derivadas de desigualdad y exclusión en sociedades cuyas fracturas y distancias (económicas, culturales, etc.) no han cesado de aumentar durante los últimos tiempos. Al respecto se destaca en especial la persistencia y agravamiento de la pobreza, el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, las barreras para que las mujeres participen en el mercado laboral en condiciones equitativas y otros factores de exclusión socioeconómica a nivel rural y urbano, que han sido una de las causas subyacentes de la crónica inestabilidad política regional. De allí que, si bien es cierto que el proceso de democratización social puede ser relativamente autónomo de las fórmulas políticas que lo promueven, en las actuales circunstancias latinoamericanas, el logro de mayores índices de democratización política debe ir a la par de la extensión de la democracia social, sin sacrificar ni postergar una por la otra. No puede olvidarse que durante la década de los ochenta, democratización y empobrecimiento fueron a la par en ALyC y que, si en un primer momento durante los años noventa se invirtió favorablemente la situación económica de la región, la crisis mexicana de 1995 revelaría la fragilidad del crecimiento alcanzado e interrumpió una mejoría que, de todas formas, no era lo bastante profunda ni rápida como para permitir al continente amortizar la deuda social heredada de la "*década perdida*" y menos aún sus déficits históricos en la materia. [22]

[22] Si entre 1970 y 1980 la pobreza disminuyó del 40% al 35% de la población del continente, para 1986 ésta había aumentado al 43% y en 1990 afectaba, según estimaciones, a un 44% de sus habitantes. De 113 millones de pobres en 1970 se habrían superado los 200 durante la "*década perdida*" de los años ochenta, afectando principalmente a la población urbana ya que, según cálculos de la CEPAL, 64 millones de nuevos pobres se establecieron en las ciudades latinoamericanas y del Caribe durante la década de los ochenta. Durante los años 90, junto con el crecimiento económico registrado en la primera mitad del decenio también se insinúa una disminución de los índices de pobreza en el continente los que, para 1997, volvieron a ubicarse en un nivel próximo al de comienzos de los años ochenta. Al filo del nuevo siglo, el

Más grave aún, con los planes de reformas a los que nos hemos referido, los Estados latinoamericanos se deshicieron de una buena parte de sus tradicionales instrumentos de intervención y regulación económica y social, con lo que redujeron también su capacidad de acción ante el aumento de los problemas asociados –aunque no exclusiva ni necesariamente conexos- con la extensión de la pobreza y la exclusión (como las nuevas formas de violencia y criminalidad que hoy aquejan a estas sociedades, por ejemplo). Todo ello da como resultado un extendido desencanto y desapego de los latinoamericanos respecto de la democracia tradicional, tanto respecto del régimen político, como de sus diferentes instituciones y actores.[23] Y si este desencanto no parece en lo inmediato representar una amenaza para la estabilidad de las instituciones políticas, de todas maneras él afecta la naturaleza del régimen democrático y constituye una fuente de interrogantes sobre su futuro desempeño en la medida que aumentan las contradicciones derivadas por un lado de una lógica de mercado, excluyente en términos económicos y sociales, y por el otro, una lógica ciudadana que interpela y rebasa en varios sentidos los canales políticos tradicionales. [24]

En esta perspectiva responder la pregunta de "*¿cuánta pobreza tolera la democracia*?" cobra una vigencia inquietante para la estabilidad de la región ya que "*si las instituciones democráticas no producen pronto resultados económicos y sociales para la mejoría de las mayorías, para superar el abismo entre pobres y ricos y estrechar los espacios entre la modernidad y la tradición, podemos temer el regreso a nuestra más vieja y arraigada tradición, que es el autoritarismo*".[25] Como bien ha señalado al respecto un ex presidente latinoamericano, sólo "*cuando la democracia sea capaz de producir resultados concretos y tangibles en los campos económico y social, además de garantizar la libertad y los derechos humanos, y promover la participación ciudadana, sus instituciones se consolidarán en la conciencia colectiva y sus valores pasarán a formar parte de la cultura latinoamericana. A partir de entonces su supervivencia quedará garantizada*" (HURTADO, 1998).

Por otra parte, los avances que puedan registrarse en el dominio de la democratización política y social son imposible de separar del modelo de desarrollo y de inserción internacional que están en vías de completar los diversos países o el continente en su conjunto. Desde fines de los años 80, en estrecha relación con los avances de la globalización de la economía y de la filosofía neoliberal que la inspira, los países latinoamericanos han implementado una serie de severos programas de ajuste estructural y de reformas económicas (la "*estrategia de desarrollo favorable al mercado*", según la expresión del Banco Mundial) destinadas en lo inmediato a superar la crisis en que se hallaba sumergida la región desde el estallido de la "*crisis de la deuda externa*" en 1982, pero cuyo objetivo último será el de reformular el modelo de acumulación vigente por varias décadas en el continente. Los inicios de este proceso de reformas estructurales se remontan en realidad a la década anterior, cuando –a partir de 1973- al agotamiento del modelo industrializador sustitutivo de importaciones se sumaron los efectos de

---

citado organismo sostiene que "*el nivel de desigualdad en la región sigue siendo el más alto del mundo*" y reconoce la existencia de "*alrededor de 220 millones de personas que viven en la pobreza*" cifra que se acerca al 45 % de la población de ALyC, con el agravante de que 117 millones de ellos son niños y adolescentes menores de 20 años" (CEPAL, 2000, a).

[23] En la región los estudios dirigidos a la percepción ciudadana muestran niveles de disconformidad creciente, de desafección del sistema democrático y de "*aguda percepción de injusticia que pueden ser en un momento cercano altamente disruptivos*" (OTTONE, 2000).

[24] El hecho de que los gobiernos democráticos hayan sido ejercidos por partidos, ha llevado a que la opinión pública los identifique con la crisis económica y los señale como culpables de la caída de los niveles de vida de la población. A esta causa de erosión de los partidos se suman sin embargo otras razones, como por ejemplo: la corrupción de algunos de sus líderes, el desbordamiento de las estructuras por las personalidades, el predominio de los intereses partidistas o de sus dirigentes por sobre el interés público, etc.

[25] Carlos FUENTES: "Democracia latinoamericana: anhelo, realidad y amenaza", Suplemento *Bitácora*, La República, Montevideo, 14 de junio de 2001, p. 16.

la crisis petrolera de ese entonces, aunque sus contenidos habrán de definirse con mayor precisión con la difusión y aplicación desde mediados de los años ochenta del llamado "*Consenso de Washington*". Formulado por un amplio espectro de fuerzas internacionales (incluyendo al FMI y al BM) este "*Consenso*" constituye un programa de ajuste estructural y de reformas económicas de carácter liberal por las que se intentará reformular radicalmente el modelo de acumulación vigente en la región. Ello se lograría a través de tres grandes ejes de reformas: la apertura externa; la desregulación y flexibilización de los mercados y la reforma del Estado (entendida como reducción de su intervención en la economía, el rigor en los gastos públicos, la eliminación de subsidios al consumo, la privatización de empresas públicas, etc.). [26]

Desde su puesta en práctica la mayor parte de los países de ALyC han disminuído radicalmente o suprimido aranceles proteccionistas y subsidios directos –ambos instrumentos de política pública centrales en el modelo de desarrollo anterior-; por otra parte, los programas de privatización de empresas públicas han reducido considerablemente el peso del Estado en la esfera productiva, así como los recortes en el gasto público han permitido disminuir las presiones sobre las finanzas públicas que se han tratado de incrementar ampliando su base impositiva a través de reformas fiscales. Paralelamente, las políticas de desregulación financiera, así como una significativa baja en los controles sobre la inversión extranjera , han tratado de incentivar el ahorro y favorecer la inversión productiva, factores que junto con la apertura comercial y la integración regional constituyen el núcleo de una estrategia económica que persigue una mejor asignación de recursos y un mejoramiento de la competitividad de las economías nacionales.

A comienzos de los años noventa, cuando los efectos de la crisis de la deuda externa empezaron a ser controlados y el flujo de capital extranjero hacia la región volvió a ser positivo, el despegue de un nuevo modelo de desarrollo pareció estar asegurado. Medidos en estos términos varios países de la región exhibieron en algunos períodos de la década del 90 crecimientos importantes del Producto Bruto Interno y del Ingreso per Cápita. Asimismo es evidente que un nuevo régimen de crecimiento más abierto e integrado en la economía mundial se está desarrollando en muchos países de la región como resultado de las reformas estructurales emprendidas en los años ochenta, así como la mayor parte de ellos han cumplido considerables progresos en el saneamiento macro económico y que las inversiones han aumentado, surgen empresarios más emprendedores y menos dependientes del Estado y comienzan a emerger elementos de un cultura empresarial que cultiva las virtudes de la eficiencia y la competitividad.

Sin embargo, la sucesión de problemas que han golpeado a la región desde que estallara la crisis mexicana de 1995 ha postergado y disminuido los alcances de tales esperanzas. A esto se debe agregar que durante las décadas de los 80 y 90 se incrementó (en algunos casos duplicó) la deuda externa de los países de la región. Por todo ello, raros son los países que han logrado compatibilizar en la década finalizada apertura externa, aumento del ahorro y progresión de la inversión con una modernización y diversificación de su estructura productiva que les permita consolidar a más largo plazo un nuevo régimen de crecimiento sostenido y sustentable.

Finalmente, retomando el análisis de los procesos de cambio que están teniendo lugar en la región, un modelo de desarrollo que permita inserción estable y relativamente autónoma de

[26] La expresión "*Consenso de Washington*" fue propuesta por J. Williamson en "What Washington D.C. means by policy reform", en J. WILLIAMSON (ed.) (1990). Por tal el autor refiere al conjunto de diez instrumentos de política económica, objeto de un acuerdo general entre economistas de diferentes inclinaciones ideológicas, reunidos en Washington en 1989, para estudiar soluciones para la crisis de las economías latinoamericanas durante la década de los ochenta. Los diez instrumentos de política eran la disciplina fiscal, la redistribución del gasto público, la ampliación de la base tributaria, la liberalización de las tasas de interés, la determinación de las tasas de cambio por el mercado, la liberalización de la inversión extranjera directa, la privatización, la desregulación y la garantía de los derechos de propiedad. La expresión ha pasado a significar, para muchos, el conjunto de políticas económicas neoliberales promovidas por los Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales.

los países del continente en el sistema mundial y genere las bases materiales para un proceso de democratización social, condición ética y dimensión inseparable de la democracia política, remite al cuarto de los procesos antes mencionados como característico de la actual coyuntura continental: el de la redefinición de la modernidad latinoamericana. En tal sentido es posible constatar por lo menos dos fenómenos generales que mucho tienen que ver con tal proceso en curso. En primer lugar que durante los años setenta y ochenta se ha producido la crisis de los paradigmas que ayudaban a explicar la realidad de las sociedades latinoamericanas en términos de una situación, conflicto o contradicción central (del tipo desarrollo, revolución, modernización, dependencia o liberación), en especial en cuanto a la pretensión omnicomprensiva de esos esquemas interpretativos que ya no logran dar cuenta de los nuevos procesos sociales, de las incertidumbres que ellos generan ni de sus posibles cursos futuros.[27] En su lugar priman la incertidumbre, el riesgo y la no predictibilidad de los escenarios, y, en consecuencia de ello desaparece toda idea de un tipo de sociedad "*de llegada*" hacia la que deberían tender las naciones latinoamericanas (por ejemplo, sociedad moderna, democrática o socialista) lo mismo que todo esquema lineal que pretenda conducir a ella. Como ha remarcado una analista de estos temas: "*En su lugar se diseñan utopías parciales que apuntan sólo a la realización de algunos de los principios que definen una sociedad*" (GARRETÓN, 1995).

En segundo término, algo similar ha acontecido con los actores políticos y sociales encargados de la realización de tales proyectos históricos, en el sentido de que ya tampoco es posible pensar el proceso latinoamericano en términos de un actor-sujeto privilegiado de la acción histórica (el Estado, la clase obrera, el movimiento o partido revolucionario, etc.). En caso de que lo hubiere, este actor-sujeto lo será en función de una lucha o conflicto preciso, porque cada uno de los procesos y cada una de las dimensiones de la vida social reconocen sujetos y actores diferentes que, algunas veces, pueden encontrarse en oposición. Esto implica, además, que el clásico repertorio de las formas de acción colectiva y los esquemas de organización y representación tradicionales en el continente construidas o centradas sobre principios tales como el desarrollo, el trabajo o la revolución resultan cada vez más insuficientes y cuestionables como pautas de acción con el lógico resultado de la desorientación de los actores, quienes no sólo asisten al final objetivo de un modelo de integración social, sino que experimentan en carne propia la consiguiente crisis de sus identidades. La mayoría de las organizaciones tradicionales (piénsese, por ejemplo, en los sindicatos) ha perdido peso y las nuevas formas organizativas que surgen en función de temas o acciones puntuales tienen muchas limitaciones para construir visiones de conjunto. La definición de la nueva modernidad latinoamericana tiene que ver por esta vía con la constitución -o reconstitución- de sujetos colectivos con capacidad de generar propuestas pero, en los hechos esta posibilidad aparece desgarrada por dos fuerzas centrífugas: por un lado, el drama de la exclusión de esta capacidad de constituirse como sujetos que afecta a un vasto sector de la población; por el otro, la imposición de una modernidad copiada (mediatizada) de otros contextos que arrincona a las identidades colectivas entre los modelos ofrecidos y la propia memoria histórica (CALDERÓN y DOS SANTOS, 1995).

Todos los procesos analizados están ligados entre sí, pero su realización no se reduce la una a la otra, ni parece existir entre ellas una relación de necesidad o causalidad esencial, salvo por imperativos éticos y aspiraciones de una sociedad y vida mejores. Es decir que, aunque todos son indispensables, cada uno de ellos es el producto de su propia dinámica y sus propios actores y la realización o el fracaso, parcial o total, de uno no arrastra necesariamente el de los otros. En tal sentido es altamente probable que, durante las próximas décadas, en ALyC se seguirán viviendo grandes procesos de desestructuración y reestructuración de la vida social y que en su definición se produzcan avances, estancamientos y regresiones parciales. Es también probable que los cambios sigan ritmos diferentes, incluso que en distintas áreas y momentos se muevan en sentidos o direcciones opuestas y que, como en todo proceso de cambio social que

[27] En palabras de Lechner: "*Los códigos interpretativos se desmigajan y, en consecuencia, percibimos la realidad como un gran desorden*" (LECHNER, 1998).

involucra a muchos actores y compromete intereses diversos, se generen tensiones y conflictos, pero también se logren acuerdos y se articulen alianzas entre diferentes agentes, instituciones y sectores públicos y privados, tanto pertenecientes a la esfera del Estado, como a las de la empresa y la SC en el sentido analítico de la "*gobernancia*" antes desarrollado.

IV: Problemática actual y perspectivas de las ONGDs en relación con la "*gobernancia*" y el desarrollo de ALyC

Después de más de 40 años de existencia en la región, las ONGDs latinoamericanas y caribeñas han experimentado un notorio crecimiento cuantitativo, han ampliado el espectro de sus funciones, han ganado reconocimiento y legitimidad pero también han sufrido importantes cambios cualitativos en relación con las intensas transformaciones experimentadas por las economías y sociedades de ALyC en las últimas décadas. En este contexto de incertidumbres, cambios y exigencias que caracterizan hoy a la región las ONGs enfrentan problemas de identidad y subsistencia financiera que pueden llegar a modificar su tradicional rol crítico del orden social vigente y reducir su capacidad de formular propuestas alternativas.

Más allá de las variantes por países, regiones y casos en particular, es posible constatar algunas tendencias generales de cambio en las ONGDs latinoamericanas las que, según un reciente estudio sobre el tema del cambio y fortalecimiento institucional de las ONGs en nueve países de la región realizado por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y el Programa de Fortalecimiento institucional de las Organizaciones No Gubernamentales de América Latina (FICONG), serían: el nuevo protagonismo del mercado para organizaciones entre las que antes predominaba un marcado rechazo a la lógica de mercado y que hoy procuran la incorporación a éste en mejores condiciones (por ejemplo, los excluidos del mercado, recurriendo a mecanismos de crédito, comercialización, difusión de tecnologías, etc.); un mayor acercamiento al Estado, tanto a nivel del gobierno central como especialmente a los gobiernos locales y a agencias multilaterales y bilaterales de financiamiento y a sectores empresariales; la reducción de la ayuda externa tradicional y el aumento de los costos operativos que llevan a que el tema de la supervivencia económica de estas organizaciones devenga una preocupación prioritaria que se manifiesta también en la búsqueda de fórmulas que aseguren su sostenibilidad y autofinanciamiento, incursionando diversas ONGDs en actividades empresariales generadoras de utilidades y en la venta de servicios u operación de proyectos por contrato; variación de la población meta a la cual orientan estas organizaciones su actividad en relación con cambios operados en las formas organizativas y tipos de reivindicaciones de las organizaciones populares (antes las ONGDs canalizaban sus propuestas vía las organizaciones populares, hoy desempeñan un nuevo rol como actores); algunas líneas de trabajo pierden peso (educación popular, asesoría sindical), en tanto otras ganan en importancia (asesoría técnica, microfinanzas, gestión y desarrollo local, por ejemplo) y cambian las ideas fuerza que orientan el trabajo de las organizaciones (antes predominaban conceptos como fuerzas sociales, movimientos políticos, protagonismo democrático popular; hoy se habla de concertación, ciudadanía, "*gobernancia*", políticas sociales y pobreza).

Ante tal contexto, parece haber una coincidencia bastante generalizada sobre la necesidad de enfocar el problema de la identidad de estas organizaciones como un punto central de su agenda, para lo cual Eduardo Ballón plantea discernir tres planos de análisis o tres conjuntos de interrogantes referidos a esta cuestión: "*la crisis o replanteamiento de las visiones de desarrollo*" sobre las que se basara tradicionalmente la acción ONGDs de la región*;* "*la legitimidad social de las ONGs en un marco de debilitamiento de los actores sociales*", que antes se derivaba de la alianza con organizaciones populares protagónicas, hoy debilitadas en muchos países con lo que el espectro de organización social cambia y obliga a replantear

vínculos, alianzas y articulaciones (con otros sectores y organizaciones sociales –iglesias, empresas, sindicatos, universidades, etc.-, con el Estado, los partidos políticos, las agencias financiadoras, etc.), y, finalmente "*la sostenibilidad financiera*" debido al recorte de recursos de cooperación internacional que ha puesto en evidencia la dependencia externa de las ONGDs, que enfrentan una lucha por la supervivencia y se ven obligadas a buscar nuevos ingresos (BALLÓN, 1997).

En cuanto a la cuestión de su identidad, son numerosos los autores que advierten sobre la crisis de identidad que estas organizaciones estarían sufriendo en la región. Las ONGDs han incorporado desde su nacimiento, en el sentido de su "*misión*" y como parte esencial de su identidad, la búsqueda de alternativas democráticas de desarrollo basadas en el concepto de justicia social, lo que las diferenciaba de otras instituciones meramente asistenciales. En los últimos tiempos hay una tendencia de ls ONGDs de replantear su universo de beneficiarios y de ampliar sus alianzas con otros sectores sociales, lo cual ha llevado a que muchas de estas organizaciones aparezcan crecientemente asociadas e indiferenciadas con otros tipos de instituciones de lógica e intereses específicos muy distintos. Por esta vía si bien se articulan alianzas que pueden redundar en un mayor impacto de las acciones emprendidas, ello también puede traer aparejada una pérdida de identidad y, por lo tanto, una pérdida o disminución de su capacidad propositiva y negociadora específica ganada por sus acciones en el pasado. Como señalan dos autores analizando el caso peruano: "*las ONG están perdiendo su rol radicalmente crítico de la sociedad y del sistema político en el que vivimos. Esto las lleva a perder cierta capacidad de hacer propuestas globales alternativas y también –y quizás esto sea lo más grave- mella su capacidad de respuesta e iniciativa política con y desde el pueblo*" (JOSEPH; LÓPEZ RICCI, 1999).

Sin embargo también resulta claro que esta problemática de las ONGDs en los distintos países de ALyC no es uniforme y está marcada por los contextos nacionales y regionales en los que desarrollan su acción. Hay que considerar, por ejemplo, que si bien los procesos de ajuste aparecen como un fenómeno extendido en toda la región, hay países donde estos se aplican con menos fuerza o mayor gradualismo; o que en el caso del Cono Sur, fueron las dictaduras las que definieron el contexto para el desarrollo inicial de las ONGDs, mientras que la redemocratización las llevó a una reconversión y mismo a una merma de su protagonismo (porque otros actores reforzaron su presencia, o porque muchas agencias pensaron que el apoyo solidario de la época de las dictaduras ya no se justificaba, o porque prefirieron canalizar parte de esos recursos para apoyar las acciones de los gobiernos como apoyo a la consolidación de los nuevos regímenes democráticos); o como ocurriera en los países centroamericanos, entre quienes la guerra interna marcó una etapa de su vida institucional mientras que los acuerdos de paz marcan otra, sin olvidar el impacto de las catástrofes naturales que han afectado a esa región durante los últimos años; o en Colombia o en el Perú, donde la violencia política y social y temas como el narcotráfico, dan a los respectivos escenarios nacionales ciertas particularidades. Todos estos son factores que inciden en la evolución de las ONGDs y dan lugar a que se planteen campos de preocupación y acción diferenciados.

La sostenibilidad o supervivencia de las ONGDs preocupa a quienes trabajan en o estudian a este importante sector de la SC. Ella está en directa relación con las variaciones en los volúmenes de la cooperación al desarrollo y con cambios en los criterios que orientan la adjudicación de tales ayudas por parte de los donantes. El autofinanciamiento de sus actividades resulta aún más un propósito que una realidad mismo si se producen mayores avances en venta de servicios, contratos con el Estado y en campos específicos, como por ejemplo, el microcrédito. La incursión en el campo empresarial (hay en la región un grupo de ONGDs que ha incursionado en actividades empresariales para obtener utilidades) es todavía incipiente y sus resultados contradictorios: así como hay casos de ONGDs que han logrado constituir empresas eficientes y rentables, hay otros casos que, después de éxitos iniciales, se enfrentan con virtuales fracasos; en diversos casos se han planteado problemas de articulación entre la lógica social de las ONGDs y la lógica empresarial, observándose dificultades para separar y articular ambos

planos. En algunos países se han establecido líneas de financiamiento para el trabajo de las ONGDs desde el sector empresarial apoyando obras asistenciales y de las ONGDs más relacionadas con el sector empresarial.

Pero sobre todo el sostenimiento de estas instituciones sigue dependiendo de los flujos de la cooperación internacional al desarrollo y –de manera creciente- de los recursos de los propios estados nacionales. Por esta vía, en muchos casos, las ONGDs devienen en entidades contratistas operadoras de proyectos diseñados por el Estado o por las agencias de cooperación multilaterales o bilaterales. Corren así el riesgo de convertirse en meros instrumentos de políticas y de perder su capacidad de incidir en la formulación de propuestas alternativas. Otro de los problemas que se plantean con relación al financiamiento directo de las ONGDs vía organizaciones multilaterales, bilaterales y Estados, es que estas fuentes, por lo general, no asumen los gastos administrativos ni los relacionados con aspectos sociales (organización o educación de los beneficiarios) conspiran, en este aspecto, contra las posibilidades de un fortalecimiento institucional de las ONGDs y de la SC en un sentido amplio.

Por otro lado debe quedar claro que la sostenibilidad institucional no se circunscribe al tema del financiamiento. Tiene que ver también con la forma como se entrecruzan las actividades de las ONGDs con el tramado social, de las alianzas y coordinaciones que se establezcan con otros sectores sociales y con su impacto social. En cuanto a la relación con actores sociales, no debe olvidarse que la razón de ser de las ONGDs estaba frecuentemente asociada a su alianza con las organizaciones populares. Sin embargo, en los últimos tiempos, muchas de las contrapartes históricas de las ONGDs han perdido presencia y protagonismo, aunque el proceso de reflujo de las organizaciones sociales es probablemente mucho más acentuado en unos países que en otros. Pero simultáneamente, a lo largo de toda ALyC se constata que se generan nuevos espacios y nuevos interlocutores sociales en la actividad de las ONGDs. Uno de los ámbitos privilegiados, por ejemplo, es el ámbito local en donde, merced a los procesos de descentralización administrativa y presupuestal que se vienen dando en diferentes países, hay interacción con organizaciones de base locales, gobiernos, instancias descentralizadas del sector público e inclusive, en algunos casos, del sector empresarial. Las ONGDs dejan así de visualizar su trabajo exclusivamente a partir de su relación con los actores populares, para percibirse como actores sociales con perfil propio y como integrantes de la SC por lo que dan mayor importancia a su presencia en los espacios públicos, valorizando más la importancia de las áreas que pueden sustentarlas ante la opinión pública, como la investigación y la comunicación. Sin embargo, no siempre está explícita ni resulta clara y coherente la estrategia de las ONGDs respecto del resto de las OSC, ni aún tampoco están claras las políticas de concertación que se establecen en espacios locales (ámbitos del municipio, provincias, regiones) (VALDERRAMA, 1999).

Respecto de sus relaciones con el Estado, debe recordarse que muchas ONGs surgieron en el contexto y como respuesta a regímenes autoritarios (caso frecuente en los países del Cono Sur y varios de Centroamérica). Ello las signó con un carácter antigubernamental y en muchos casos, la visión del Estado como instrumento de dominación de los sectores populares llevó a que muchas ONGDs se distanciaran de aquel. La redemocratización de la región y los acuerdos de paz por un lado, y la reforma del Estado por el otro, llevan a que la dinámica de la relación entre el Estado y las ONGDs transcurra hoy por caminos diversos: en algunos países, cuadros directivos de estas organizaciones o cercanos a ellas acceden al Gobierno; en otros países, dirigentes de organizaciones populares asumen responsabilidad en gobiernos locales e incluso, dentro de la nueva dinámica democrática, las fuerzas de oposición se ven precisadas a formular propuestas de políticas públicas viables. Por otra parte el fuerte retiro, o por lo menos la disminución, de la cooperación internacional de la mayoría de los países de la región ha tendido a provocar una cada vez mayor dependencia de las ONGDs en relación a los presupuestos de los gobiernos nacionales y locales con riesgos de pérdida de autonomía y desdibujamiento de su misión, principalmente en su dimensión política.

Esta presión al trabajo conjunto con el Estado no es ajena tampoco al proceso de reforma del Estado y a la subsecuente tendencia a derivar tareas y recursos al sector privado. La reforma del Estado conlleva la privatización de los servicios de salud, educación, etc., derivándose muchas veces recursos a las ONGDs, lo mismo que por los programas de inversión social compensatorios a los efectos del programa de ajuste para los cuales hay también una tendencia extendida de subcontratar a ONGDs como ejecutoras de proyectos o prestatarias de servicios. En esta dirección es claro que las ONGs reducen su rango de acción política y en muchos casos pasan ahora a desempeñarse en un amplio campo de defensa de derechos, o de asegurar calidad en los servicios otorgados por el Estado o por empresas asociadas al mismo, por la vía de ejecutar programas públicos o de controlarlos buscando, por ejemplo se asegure calidad en los servicios que provee el estado en materia de vivienda, salud, educación, etc.

Sin embargo, más allá de consideraciones estratégicas, esta tendencia, si bien ha producido algunos resultados positivos de participación popular y mejor y más equitativa aplicación de las políticas sociales, tuvo estos logros sólo en el campo de políticas sociales compensatorias y en general a nivel local, sin lograr en general, incidir en el campo de las políticas sociales de carácter universal y a nivel nacional y mucho menos promover una fuerte participación de los sectores populares y de las mismas ONGDs en las políticas socio-económicas y de desarrollo en la región. Lo mismo puede advertirse respecto a problemas de coordinación de sus actividades con el Estado, la falta de continuidad en las iniciativas estatales por cambios de gobierno, ministros o responsables de programas a lo que se agregan problemas de exceso burocratismo y de retraso en los compromisos de pago que afectan seriamente la aplicación de los programas y la propia sostenibilidad financiera de las ONGDs participantes.

En esta dirección merece una particular atención el creciente interés de las ONGDs por los espacios de gobierno local así como su inserción en cuestiones del desarrollo regional y local: "*lo local se nos presenta como un escenario privilegiado para las acciones de las ONG y para la implementación de propuestas de desarrollo viables y eficaces, sustentadas en una gobernabilidad participativa*".[28] Varias son las razones que han llevado a las ONGDs a concentrar cada vez más su actuación en el ámbito local y a ver este espacio como una fuente de legitimación y sostenibilidad social y financiera. En primer lugar se debe mencionar el consenso que hoy existe respecto a que los espacios de gobierno local permiten una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones y constituyen un punto de partida concreto y efectivo para la democratización de la sociedad y la renovación de la vida política en general. Este nuevo interés de las ONGDs en la concertación del desarrollo local se relaciona también con los cambios operados en la vida política de la región, tanto en cuanto a sus actores y dinámicas (crisis de los sistemas políticos y de los partidos, pérdida de credibilidad democrática, etc.) como a la retracción de otros actores sociales (sindicatos, por ejemplo) con los que tradicionalmente coordinaban acciones. El trabajo de concertación del desarrollo a escala local ha permitido en algunas zonas superar este reflujo de la participación cívica y de la vida colectiva así como establecer nuevos vínculos y articulaciones con otros actores sociales y económicos. Existen finalmente mayores perspectivas de obtener financiamiento en el ámbito regional y local, ya sea mediante la firma de convenios con gobiernos locales o a nivel de diversas agencias de cooperación que priorizan este espacio o nivel para otorgar apoyos. Debe tomarse en cuenta que, en épocas de escasez de recursos externos, el trabajo coordinado entre diversas instituciones permite un mejor uso de éstos y facilita la ejecución de proyectos que las instituciones no podrían llevar adelante en forma individual. Por otra parte, la acción concertada de varias ONGs y de instituciones locales permite aumentar los alcances y el impacto político de muchos proyectos.[29]

[28] **Declaración Conjunta II Encuentro de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina**, Cartagena de Indias – Colombia, 18-20 de abril de 1999.

[29] Para un estudio aplicado al caso peruano sobre esta vinculación de las ONGDs con el desarrollo local y regional, véase: VALDERRAMA (coord.), 1999.

En lo que se relaciona con los cambios operados en la cooperación internacional y en las relaciones Norte-Sur, hoy se torna evidente la necesidad de replantear el concepto de cooperación internacional ya que la propia noción del desarrollo, central en los inicios de la cooperación, está en crisis. La aplicación de políticas de ajuste y de reformas definen no sólo la nueva configuración de las economías latinoamericanas, sino que han terminado afectando el marco de referencia para la organización social. Aumentan la concentración de poder, profundizan una distribución desigual de la riqueza, dejan sin resolver situaciones masivas de pobreza y falta de empleo decente, además de anular derechos adquiridos, erosionándose seriamente los conceptos de solidaridad y equidad. Es imperativo, tanto a las ONGs del Norte como a las del Sur, plantear esquemas alternativos de desarrollo económico y social y enfrentar el problema de la inequidad.[30] ¿Cuáles son las preocupaciones actuales de las ONGDs a este respecto? Una de las más importantes es la de mejorar su captación de recursos que, más allá de reforzar las capacidades individuales de captación de recursos, pasa por desarrollar estrategias de concertación entre ONGs del Norte y del Sur y de acciones ante la opinión pública para revertir la tendencia decreciente de la ayuda. [31] Los efectos varían de un país a otro; el impacto de la reducción de recursos afecta a unos más que a otros. El recorte de la ayuda externa a las ONGDs ha sido más drástico en los países con mayor nivel de desarrollo económico y social como Argentina, Uruguay, Costa Rica, Chile, Venezuela, mientras que países como Bolivia o El Salvador reciben todavía mayor apoyo aunque incluso países como Ecuador, Guatemala y Perú, cuya población vive mayoritariamente en situación de pobreza, han visto recortados los flujos de la cooperación internacional.

Pero además, el trabajo de las ONGDs se ve afectado no sólo por las variaciones en los volúmenes de la cooperación, sino también por los cambios en los criterios de aprobación de proyectos y en los estilos de relación con las agencias financiadoras del Norte. Predominan ahora los proyectos de corto plazo, y se manifiesta en las agencias una cierta tendencia errática en la definición de agendas y de prioridades por países y temas. Todo ello atenta contra el desarrollo institucional pensado para el mediano plazo y en términos de sostenibilidad. Como lo señala un estudio de la OCDE (SMILLIE; HELMICH, 1993), las ONGDs del mundo viven una situación de inseguridad financiera que hubiera llevado ya a la quiebra a cualquier empresa. Las procesos de aprobación de proyectos, largos y complicados, se basan en criterios desfasados de las necesidades de los receptores de la ayuda y atentan contra el profesionalismo y la continuidad de la acción de las organizaciones. A todo esto el diálogo entre las ONGs del Norte y del Sur ha perdido nivel en términos de calidad. Nociones como las de "*solidaridad*" y "*partenariado*" han perdido fuerza; cada vez más las relaciones se configuran a partir de criterios y condiciones impuestos desde el Norte dominados por un mayor pragmatismo y con el predominio de proyectos y premisas de acción para el corto plazo, en lugar de programas de desarrollo.

Ante tal panorama de inestabilidad que caracteriza hoy el financiamiento de las ONGDs, adquiere relevancia la propuesta de crear fondos que impulsen un desarrollo más sustentable en líneas estratégicas como ser: apoyo a actividades de autofinanciamiento; generación de ingresos y plazas de trabajo vía microempresas; fondos para créditos orientados a la micro y pequeña producción, etc. para todo lo que se necesita canalizar aportes de una serie amplia de fuentes de financiamiento.[32] Mientras tanto lo cierto es que los vertiginosos cambios

[30] Referimos como "*ONGs del Norte*", a aquellas asociaciones civiles sin fines de lucro que intermedian recursos tanto públicos como privados, para fines de promover programas de desarrollo en los países del Sur (VALDERRAMA, 1998).

[31] Tanto la ayuda externa mundial, como los recursos que se canalizan a las ONGDs, se han reducido constantemente en los últimos diez años habiéndose llegado al punto histórico más bajo (0.23%) en la relación de los fondos asignados a la cooperación respecto del Producto Bruto de los países donantes (VALDERRAMA y PÉREZ COSCIO, 1998).

[32] En el ámbito internacional existen diversas iniciativas de creación de fondos. El Programa de Naciones Unidas para América Latina ha realizado un estudio y ha promovido varias reuniones para proponer la formación de un fondo que fortalezca el desarrollo institucional de las ONGDs y que facilite la

de la realidad, la crisis de los viejos paradigmas y la reducción de los recursos colocan tanto a las ONGs del Norte como a las del Sur en una situación de crisis que las compromete a redefinir su identidad, tarea que no es, por lo tanto, una necesidad exclusiva de ls ONGDs del Sur. Los representantes de las ONGDs del Sur reconocen la importancia que tiene la relación con las ONGs del Norte, de larga trayectoria común con compromisos compartidos, relación que no es fácilmente transferible a la nueva interacción que se viene desarrollando con las agencias bilaterales y multilaterales. De ahí entonces la importancia de establecer nuevas formas de diálogo que permitan enfrentar de manera creativa la nueva situación. En este marco de las relaciones Norte-Sur es conveniente relevar la importancia de las alianzas estratégicas globales, expresada en la concertación entre ONGs de diversas regiones del mundo entre sí y con las ONGs del Norte, así como la articulación con otros sectores de la sociedad y la apertura de espacios de diálogo con organizaciones estatales y multilaterales. Los trabajos del International Forum on Capacity Building of Southern NGOs es un ejemplo de este tipo de interrelaciones, como lo es también el grupo de trabajo ONG-Banco Mundial, sin olvidar otras múltiples experiencias que habría que relevar a este respecto como ser la campaña internacional Jubileo 2000, la movilización de ONGs alrededor del Acuerdo Multilateral de Inversiones en la órbita de la Organización Mundial del Comercio (OMC), etc.[33]

Una vía por la que han debido transitar las ONGDs de la región para sobrevivir en tan difícil escenario ha sido la reconversión institucional y el mejoramiento de su gestión. Respecto de los cambios ("*reingeniería*") operados en el sistema de gestión, son muchas e importantes las modificaciones que se han venido operando en la organización interna de las ONGDs en el marco de las nuevas exigencias planteadas por los cambios del contexto. Entre los cambios a anotar se destacan: un mayor rigor en los sistemas de planificación con aplicación de técnicas modernas; nuevos mecanismos de evaluación institucional; inclusión de elementos gerenciales en la gestión institucional; racionalización de recursos y ajustes de personal. Al mismo tiempo, al enfrentarse mayores márgenes de incertidumbre debido a una creciente inestabilidad económica (sistemas de financiamiento apoyado en recursos de corto plazo y altamente "*volátiles*", provenientes de muy diversas fuentes, relacionados con temas y condiciones diversas) los proyectos se hacen a más corto plazo, se reducen las plantas de funcionarios permanentes y se procesan recortes importantes en los presupuestos operativos de estas

---

adaptación a los nuevos contextos, con recursos provenientes de la conversión de deuda. También ciertas instituciones norteamericanas, como Synergos y la Fundación Ford, han planteado una estrategia similar de creación de fondos o fundaciones que den mayor sostenibilidad al accionar de las ONGDs. Desde otra perspectiva, la propia Unión Europea y entidades como SOS FAIM han venido apoyando también procesos de consolidación institucional de ONGDs del Sur. La Unidad de "Reforma del Estado y Sociedad Civil" del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), viene impulsando desde 1995 la creación de un fondo permanente de "apoyo directo a las ONG", que a pesar de generar un importante consenso, no ha tenido hasta el momento aprobación. En ALyC encontramos también avances en cuanto al desarrollo de fondos sostenibles. El Fondo Latinoamericano de Desarrollo (FOLADE) busca crear fondos de inversiones y garantías para suministrar recursos a las ONGDs de microfinanzas. En otros casos, varias ONGs desarrollan alianzas estratégicas, potenciando fundaciones que respalden su funcionamiento: a partir de acuerdos semejantes se fusionan los recursos, se comparten proyectos y fuentes de financiamiento, pero cada ONGD mantiene su identidad. Dichas alianzas, de largo plazo, buscan potenciar las instituciones, posicionarlas públicamente, lograr mejores niveles de negociación con el Estado, el mundo empresarial y dentro del propio grupo de las ONGDs. En Colombia el CINEP se halla empeñado en constituir un fondo de fideicomiso (Endowment) que le dé mayor sostenibilidad a la institución. En el marco de ABONG-Brasil se viene desarrollando una propuesta de Fondo Colectivo de ONGDs recurriendo a aportes nacionales. En México se han constituido fundaciones locales que captan recursos nacionales y extranjeros para financiar proyectos de desarrollo (DEMOS, Ba Asolay y VAMOS).

[33] Respecto del BM en ALyC se ha entablado una relación de largo plazo a partir de una discusión abierta sobre perspectivas y agendas de trabajo en temas de combate a la pobreza, inversión en recursos humanos, reforma del Estado y participación de la SC y desarrollo sostenible. Según el propio BM, existen razones de peso por las que se hace necesario incrementar la cooperación entre los gobiernos, las ONGs y el propio Banco (ALOP, 1995).

entidades (multiplicándose los contratos a término y en función de proyectos o programas específicamente financiados pero con cada vez menores márgenes de "*over-head*" institucional). Todo ello induce a una mayor dispersión, descentrando el trabajo de las organizaciones y creando incertidumbres, dificultando cualquier intento de planificación institucional a mediano plazo y obligando a un esfuerzo permanente y desgastante de nuevas búsquedas de recursos.

En consonancia con este escenario, y como forma de fortalecer su gestión institucional y de vigorizar su capacidad de interlocución con los Estados, organismos multilaterales de financiamiento y de cooperación técnica y otras organizaciones sociales de tipo regional o internacional sobre la base de propuestas de desarrollo que emanen de una reflexión común, las ONGDs de la región han establecido una creciente variedad de asociaciones y redes, tanto a nivel nacional como regional y continental. A nivel nacional se han multiplicado las Asociaciones nacionales de ONGDs o los consorcios o alianzas de instituciones en las que se reúne un número importante de organizaciones de los distintos países, con el propósito de formular propuestas, facilitar y mejorar su operatividad reduciendo costos y aumentando el impacto de sus aciones así como ganar presencia e incidencia en ámbitos locales e internacionales.[34]

Sin duda alguna la red de ONGDs más consolidada en AL es la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Esta asociación tiene más de veinte años de existencia, agrupa a 50 de las organizaciones privadas de promoción del desarrollo de mayor peso en la región y ha cumplido una amplia e intensa actividad para la promoción y fortalecimiento de las ONGDs latinoamericanas. Según su presentación institucional, ALOP "*constituye un espacio de encuentro e intercambio de las ONGs que la constituyen, que permite elaborar propuestas de desarrollo globales y sectoriales, teniendo en cuenta el acerbo de sus experiencias y sobre esta base establecer una relación proactiva con los actores del desarrollo latinoamericano y del Caribe*".[35] También debe darse cuenta de la existencia de otras redes regionales temáticas como el Consejo de Educación de Adultos de América Latina –CEAAL-, con sede en México y cuyo eje temático central es el educativo, aún cuando ha ido generando luego grupos de trabajo sobre temas relacionados a éste y la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo –PIDHDD- con sede en Bolivia y cuyo objetivo general es "*desarrollar una cultura y conciencia de derechos y de paz con justicia en la sociedad y un amplio consenso social y político, en torno a la integralidad de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo*". Con base en Costa Rica opera el Fondo Latinoamericano de Desarrollo –FOLADE-, que integra más de veinte ONGDs que desarrollan microcrédito y ha impulsado conferencias amplias con participación de varias entidades involucradas en microfinanzas y promueve un fondo de inversiones. Existen también otras varias redes regionales temáticas sobre, por ejemplo, cuestiones de género (entre otras, el

[34] Como ejemplos de estas Asociaciones Nacionales, pueden mencionarse: la Confederación Colombiana de ONG (CCONG), la Asociación Nacional de ONG del Uruguay (ANONG); la Associaçao Brasileira de Organizaçôes Nâo Governamentais (ABONG); la Federación de ONG de Nicaragua, ACCION de Chile, etc. Ejemplo de estos consorcios es el caso de "Propuesta Ciudadana", constituido por seis de las principales ONGs del Perú que surgió como plataforma para hacer propuestas nacionales sobre temas tales como el desarrollo económico y la generación de empleo, la reforma del Estado y de los partidos y la consolidación de la institucionalidad democrática, sumando luego la descentralización, la regionalización y la gobernabilidad local en su agenda de trabajo.

[35] La fortaleza de ALOP se basa en diversos factores: afiliación selectiva de instituciones, asegurando un perfil de asociadas que muestren solidez institucional y una trayectoria de trabajo al servicio de organizaciones populares; rotación democrática de los cargos directivos; descentralización de las actividades por subregiones (México, Centro América y Caribe; Andes y Cono Sur) y por grupos de trabajo; capacidad de interlocución con entidades multilaterales y bilaterales de cooperación, así como con ONGDs y financiadores del Norte. ALOP ha ejercido la presidencia del comité de enlace de ONGDs en el Banco Mundial, ha desarrollado iniciativas de diálogo amplias con redes internacionales y regionales de todo el mundo, participa del diálogo con la SC en el marco del Foro de Davos; acaba de asumir la coordinación global del International Forum on Capacity Building (IFCB), etc.

Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer –CLADEM), vida campesina, medio ambiente, salud, raza, , violencia y seguridad humana, etc.

Mención aparte merecen las redes subregionales de ONGDs, como la "Concertación Centroamericana" creada durante la época del conflicto que afectara a la región con el propósito de impulsar los acuerdos de paz y la democratización. Diversas ONGDs centroamericanas abocadas a la educación popular y a la investigación participativa con movimientos sociales se han integrado en la red "Alforja", que tiene su sede en Costa Rica mientras que a nivel del Gran Caribe existe la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales –CRIES- que reúne centros de investigación y ONGs que promueven la investigación económica y social con el propósito de profundizar la participación de la SC en el proceso de integración de dicha región como forma de fomentar la creación "*de un modelo grancaribeño de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible*". Simultáneamente en la misma región caribeña, pero circunscripta a su parte anglófona, se registra la actividad del Caribbean Human Rights Network. Resulta interesante también rescatar la aparición de nuevos tipos de redes como por ejemplo, redes con iniciativas ciudadanas ("Viva la Ciudadanía" en Colombia; "Propuesta Ciudadana" en Perú, "Ciudadanos por la Democracia" y "Alianza Cívica" en México, también la "Campaña Nacional de Acción Ciudadana Contra el Hambre, la Miseria y por la Vida" en Brasil, dos en Nicaragua –"Grupo Propositivo de Cabildeo e Incidencia", definido como instancia de coordinación de la SC con interés en formular propuestas de desarrollo sostenible que resuelvan el problema de la exclusión social, e "Iniciativa por Nicaragua", red que busca involucrar a la opinión pública en la discusión de temas de interés nacional- así como dentro de la óptica de una nueva preocupación por temas de ciudadanía debe hacerse referencia a "Poder Ciudadano", una de las organizaciones argentinas de mayor desarrollo en los últimos años.

Una novedad interesante en el terreno de las articulaciones entre redes y asociaciones tanto nacionales, regionales como temáticas ha sido la reciente conformación en diciembre de 2000 de la Mesa de Articulación de las Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina. En el plan de acción de dicha coordinación figura la necesidad de construir referencias estratégicas sobre la base de los enfoques de: desarrollo sostenible, ciudadanía, democracia y derechos humanos y de identidad de las ONGs, sobre la base de criterios de autonomía, relaciones con el Estado y las alianzas con la SC.

Finalmente es necesario recordar la existencia de redes interamericanas en las que las ONGDs latinoamericanas y caribeñas participan junto con sus pares y otras organizaciones sociales de los Estados Unidos y Canadá, como por ejemplo la Alianza Social Hemisférica (ASH). Creada entre 1997 y 1998 para organizar actividades de protesta ante reuniones de ministros de comercio del hemisferio y Cumbres presidenciales, y para consensuar posiciones frente a los gobiernos a nivel doméstico está integrada por ONGDS, centrales sindicales, asociaciones de consumidores, ambientalistas, grupos de defensa de los derechos humanos y grupos de raíz religiosa. En este caso, el factor común de los participantes es percibirse como excluidos y amenazados por la globalización y la liberalización comercial continental. Otro ejemplo de este tipo de redes es el Foro de la Sociedad Civil en las Américas, creado en 1997 "*como un espacio autónomo de reflexión crítica donde líderes de ONGs –con objetivos y agendas diversas- pueden reunirse para compartir experiencias, trazar estrategias comunes y elaborar nuevas formas de acción basadas en una perspectiva más holística*".

Constatamos entonces el rol positivo que las redes han cumplido en potenciar el trabajo de las ONGDs, de permitir una mejor articulación con la SC y de facilitar la interlocución con otras instancias, llámese Estado, universidad, organismos de cooperación internacional, ONGs del Norte, etc. Sin embargo, la potencialidad y dinamismo de las diversas redes varía, resultando por lo tanto necesario evaluar bajo qué condiciones las redes cumplen una función dinámica y alcanzan un sensible impacto social y que en otras devienen más bien en instancias burocráticas. Al respecto parecería que las redes alcanzan mayor dinamismo en tanto actúan en función de intereses o movimientos amplios (de ahí la alta incidencia de las redes de derechos

humanos en situaciones nacionales de violencia, por ejemplo) aunque también es perceptible que su supervivencia está asociada a la capacidad de replantear su estrategia frente a cambios de contexto.

V. A modo de conclusión: los múltiples y dinámicoss vínculos entre ONGs, "gobernancia" y desarrollo de AlyC

Las ONGDs son solamente uno de los muchos actores y fuerzas sociales que constituyen el complejo –y cada vez más rico- tramado de la construcción de la SC en nuestros países. Tampoco son ellas la panacea para la solución de los problemas del desarrollo y la práctica de un "*buen gobierno*", por lo que no es posible exigirles más de lo que efectivamente pueden dar -y de lo que cabe dentro de sus márgenes de acción-. Pero su rol, a pesar de las dificultades que atraviesan estas organizaciones a la hora presente, es insustituíble para la profundización de la democracia y para la promoción de un desarrollo sostenible y socialmente equitativo en este continente.

Los resultados de la experiencia reciente de la mayoría de los países de la región en cuestiones de ajuste estructural parece indicar que, en términos de un balance general del desarrollo en ALyC, pese a los grandes esfuerzos realizados por los países de la región, los resultados de los nuevos "*patrones de desarrollo*" y ambientales, son insatisfactorios en términos económicos y, aún más, sociales. A este respecto, y como se ha analizado más arriba, debe recordarse que esta situación va acompañada, para una gran parte de la población, de una escasa titularidad de sus derechos ciudadanos, que en el terreno jurídico y político se manifiesta en una desigualdad fundamental en el acceso a la justicia y a una escasa participación en las decisiones políticas, en tanto que en las esferas económica y social se traduce una disparidad de oportunidades, inestabilidad laboral, bajos ingresos, impedimentos a la movilidad social, particularmente para las mujeres, desconocimiento de la diversidad étnica y cultural, e indefensión frente al infortunio. Es por ello que a pesar de los avances que puedan haberse registrado en materia política y macroeconómica en la región es posible afirmar que ALyC se hallan hoy sumidas en una situación ambigua y contradictoria respecto del modelo de desarrollo que va configurándose en el continente como resultado de esta "*modernización excluyente*" que en él viene teniendo lugar.

Es que si, por una parte, al final de los años noventa y gracias a los avances logrados en materia de democratización y modernización económica, Latinoamérica aparece como una región bastante diferente a la que existía veinte o treinta años atrás, al mismo tiempo, y más allá de los progresos anotados, también se constata la persistencia de una serie de problemas de índole política y social que siguen pendientes de resolución y cuya permanencia sugiere una línea de continuidad con el pasado que las recientes reformas no han logrado todavía modificar. Porque, ¿cómo es posible construir democracia con cohesión social en países en que se expanden la pobreza, la marginación y la exclusión sociales; cuando a pesar del crecimiento económico, lejos de existir un alivio en las diferencias sociales, se van profundizando las polarizaciones en la distribución de los beneficios y se produce la marginación de amplios sectores de la población de los sistemas de producción y consumo; o cuando los logros obtenidos en materia de competitividad internacional y capacidad exportadora van a la par con la explosión de la economía informal y la multiplicación de la ocupación precaria, al tiempo que crecen la violencia y la criminalidad y se multiplican las expresiones de desencanto y desvinculación respecto del régimen democrático y de sus instituciones y mecanismos de representación?

Evidentemente no existe una única respuesta para tales interrogantes, ni son válidas las predicciones unidireccionales (tanto en un sentido catastrofista o de desastre, como en la de una confianza ingenua en las virtudes inmanentes del crecimiento económico y del funcionamiento de las instituciones democráticas), respecto de su resolución. En este sentido es claro que ALyC debe desarrollar un modelo de producción y acumulación que le permita insertarse competitivamente en la economía mundial, pero también está obligada a rediseñarse internamente para incorporar a toda su población al bienestar, encontrar formas estables para representar y articular una diversidad creciente de intereses y demandas y consolidar un orden político que garantice el ejercicio de derechos y libertades. Ante tales interrogantes la cuestión de fondo pareciera ubicarse más allá de la sola puesta en práctica de políticas que compensen los efectos sociales más negativos del ajuste estructural: ella pasa por la construcción de un nuevo paradigma de vida y organización política y social, es decir, por una reformulación de las relaciones entre el Estado, el mercado y la SC, ingredientes, al mismo tiempo que espacios de desenvolvimiento de cualquier estrategia de desarrollo. En otros términos, como se ha encargado de advertir al respecto la propia CEPAL: "*se requiere una reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal, la equidad. El esfuerzo principal debe dirigirse hacia el quiebre de las estructuras educacionales, ocupacionales, demográficas y de propiedad a través de las cuales la pobreza y la desigualdad se trasmiten de una generación a otra*" (CEPAL, 2000, b).[36]De lo que se trata, ni más ni menos, es de construir un cambio social que implique una redistribución del ejercicio del poder y de la riqueza, desarrollando un nuevo control político y social sobre unas actividades económicas que pretenden ser totalmente desocializadas y despolitizadas, pero haciéndolo de manera democrática, según fórmulas que no excluyen el conflicto, pero que sean el resultado de un marco institucional y de algunos consensos de base.

La propuesta "*analítica*" de la "*gobernancia*" puede permitirnos justamente captar la originalidad de lo político y de sus efectos sobre el desarrollo al poner en evidencia y potenciar el papel de los actores no estatales –ONGDs entre otros- en el logro de los consensos más amplios, equitativos, responsables y transparentes posibles. Es evidente que las ONGDs se han ocupado por décadas de atender y ayudar a las categorías más desfavorecidas de las sociedades latinomericanas y caribeñas, así como en los últimos tiempos se han ocupado de hacer más eficaces los programas compensatorios que han acompañado al ajuste estructural y han asumido misiones que pertenecían anteriormente prioritariamente al Estado en áreas como la educación, la salud, la erradicación de la pobreza, etc. Ellas actúan contribuyendo a enfrentar problemas de necesidades básicas de sobrevivencia, de promoción y ejercicio de derechos políticos, de protección contra el abuso y el delito, de promoción de la participación a partir de problemas concretos que aquejan a nuestras sociedades, especialmente a los sectores populares, aunque cada vez más a toda la sociedad, por el impacto de factores que vienen del mundo y de otros que surgen de nuestras propias plurales raíces sociales. De todo ello se han ocupado tradicionalmente las ONGDs en ALyC, pero más allá de esas funciones sociales –que seguirán sin duda cumpliendo-, las ONGs están llamadas hoy a jugar, en el sentido "*analítico*" de la "*gobernancia*", un rol en materia de desarrollo de manera más global. Ellas contribuyen al proceso de democratización en sus respectivas sociedades y crean, mantienen y expanden las formas de democracia existentes sin olvidar lo que los anglosajones denominan "*advocacy societies*", es decir, las grandes causas sociales y humanitarias como los derechos del hombre, el medio ambiente, etc. Las ONGDs también han demostrado ser eficientes en apoyar la participación popular a nivel municipal y también en proveer soluciones técnicas a nivel local, así como es posible afirmar que actualmente su función como actor del desarrollo comprende

[36] Un balance igualmente negativo de la situación latinoamericana también se presenta en el *Panorama Social 1999-2000* de la misma CEPAL. Este documento confirma que los nuevos estratos de ocupación perfilados a partir de la pasada década, no han favorecido ni la movilidad social ni la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, la precariedad en el empleo es ahora más generalizada y ha surgido en las personas una creciente percepción de vulnerabilidad social, apoyada en bases objetivas. CEPAL asevera que porcentajes crecientes de la población de la región declaran en las encuestas de opinión sentirse en condiciones de riesgo, inseguridad e indefensión (CEPAL, 2000, a).

casi todos los dominios: el empleo, el sostén a la creación de empresas, la puesta en práctica de proyectos agrícolas, al desarrollo de la formación profesional y de servicios urbanos fundamentales (transportes, aguas, residuos, limpieza, etc.), lucha contra la polución, lucha contra la corrupción a favor de una administración transparente y eficaz, etc.

Ante tales demandas, ¿es posible afirmar, sobre la base de los conceptos anteriormente vertidos, que el sector de las OSC y en particular de las ONGDs, pueden hoy en día atender eficientemente todas estos problemas y ser a la vez actores capaces de contribuir a la práctica del "*buen gobierno*" en AlyC? No estamos seguros de tal extremo, pero sin duda que, sin la presencia y la acción de las ONGDs, las sociedades de ALyC serían probablemente menos pluralistas, participativas, solidarias y democráticas. Las ONGDs están redescubriendo hoy la forma de hacer política en ALyC, desde la SC y con estilos más plurales y complejos. Los cambios ocurridos en la organización popular de nuestros países han puesto en cuestión los viejos esquemas radicales; cambian las formas de organización, las reivindicaciones, la conciencia de las organizaciones de base obligando a las ONGDs a replantear la modalidad de su trabajo. Sin embargo no están del todo claras las nuevas estrategias; las ONGDs carecen de un diagnóstico preciso de la situación del movimiento popular; las estrategias de fortalecimiento de la SC y de construcción de una nueva institucionalidad democrática aparecen aún imprecisas, y las ONGDs se han quedado en los últimos tiempos desprovistas de los equipos de sistematización e investigación que les permitieron en el pasado formular sus propuestas.

A pesar de ello, las propias ONGs de la región han asumido con decisión la tarea de dinamizar su rol como "*generadoras de análisis y pensamiento crítico sobre el paradigma de desarrollo hegemónico, que se pretende único y sobre la construcción de alternativas*". Desde su identidad, que enfatiza el compromiso ético con la realidad y con los sectores empobrecidos, quieren contribuir a construir procesos de diálogo y concertación plural, para la afirmación de la SC como contrapeso necesario de los poderes políticos, económicos y culturales que hoy predominan en nuestra región. Como instituciones de la SC ratifican su disposición y apertura para impulsar grandes alianzas y convergencias con los diversos actores nacionales e internacionales a fin de enfrentar los problemas globales, en materia de defensa de los Derechos Humanos -en particular de los Derechos Económicos, sociales y culturales-, de promoción de la justicia y de implementación de políticas para un desarrollo social equitativo y sustentable. Con similar énfasis reivindican su labor de monitoreo de las políticas públicas y del gasto social, así como de dar seguimiento a los compromisos asumidos por los gobiernos de la región en distintas Conferencias y ámbitos internacionales. Especial atención creen ellas debe darse a la relación y al diálogo con los organismos multilaterales que tan determinantes son para la definición de las políticas nacionales en la región, reforzando esos espacios y profundizando su labor de análisis y argumentación para la definición de políticas de inversión para el desarrollo en los países de la región y, en particular, parta la implementación de programas de fortalecimiento de las propias ONGs.

Por allí emerge una preocupación crucial para las ONGDs latinoamericanas y caribeñas, y de cuya resolución depende no sólo su contribución posible a la "*gobernancia*" de la región, sino su propia supervivencia. Clarificar las perspectivas de sostenibilidad social y financiera de estas organizaciones es una cuestión de vida o muerte para muchas de ellas. El fuerte recorte de la ayuda externa ocurrido en la última década pone en evidencia la marcada dependencia externa en la cual surgieron y se desarrollaron las ONGDs latinoamericanas proyectando un sombrío panorama en términos de sostenibilidad material para muchas de ellas. Sin embargo, muchos son también los esfuerzos que estas organizaciones hacen para sobrevivir en una situación de cambios en los flujos y parámetros de la cooperación internacional, así como advierten nuevas oportunidades emergentes del acceso a los recursos públicos administrados por los gobiernos locales y nacionales y sobre la activación de fondos de sectores empresariales en la región. Como bien lo han advertido estas organizaciones: "*Es cierto que un modelo de*

cooperación se agotó, pero están surgiendo otros y debemos estar atentos a sus potencialidades en lo relativo a las ONG".[37]

El tema central a futuro es sin duda el de la sostenibilidad de las ONGDs (BALLÓN 2001). Pero si solucionar los problemas de financiamiento constituye una urgencia dramática, ellos no son los únicos que gravitan en la sostenibilidad de las ONGDs y si su superación implica lograr la solución adecuada de problemas de financiamiento (búsqueda de una combinación de recursos externos e internos y de ingresos propios), ellos van mucho más allá, supone también la búsqueda de un balance y una coherencia entre los recursos a los que accedan y los objetivos que se busquen. La obtención de mayores recursos parece pasar por la venta de servicios y la operación de proyectos por encargos de terceros (Estado central, gobiernos locales, agencias bilaterales y multilaterales); esta estrategia, aunque trae dividendos económicos, distrae muchas veces a las ONGDs de la misión de que diera origen y sentido. Es así como el tema del impacto social aparece también como la principal preocupación de sus directivos, lo que supone un mejor manejo de los recursos y el mejoramiento e innovación de las metodologías de trabajo en la búsqueda de mejores resultados. Este incremento del impacto de las actividades de las ONGDs puede darse por diversos caminos: uno se relaciona con el incremento del tamaño de las instituciones, de sus presupuestos y la utilización de economías de escala, todo lo que parece poco probable en las actuales circunstancias; el otro, es el de la optimización de los recursos internos y el de la coordinación interinstitucional desarrollando estrategias de trabajo que induzcan sinergia entre las ONGDs y entre ellas con otras instituciones de la sociedad (VALDERRAMA, 2001). Estas articulaciones deben extenderse a las ONGs del Norte, buscando involucrarlas junto con las del Sur en estrategias de intervención más coordinadas. La acción coordinada de las ONGDs es también importante para la creación de un entorno favorable al trabajo de las ONGDs (actitud de la opinión pública, marco regulatorio de su acción, relaciones fluidas con el Estado central y autoridades locales, entidades de cooperación, etc.).

En conclusión, y como se ha advertido a lo largo de las páginas anteriores, las aceleradas transformaciones ocurridas en el mundo y en ALyC en particular en las últimas décadas, han llevado a las ONGDs de la región a un forzado reacomodamiento, que pone en cuestión, entre otros elementos, la identidad, los paradigmas asumidos en las épocas fundacionales, las alianzas estratégicas, las formas de financiamiento, la proyección a mediano plazo del quehacer de estas organizaciones. Sin embargo, y más allá de todos los cambios que ellas puedan estar atravesando, las ONGDs de ALyC no abandonan su arraigada convicción de trabajar para el logro de modelos de desarrollo justos y equitativos en los países de la región, "*seguros de que es posible activar lo mejor de nuestras sociedades para lograrlo,* (y) *reafirmando* (el) *compromiso de seguir impulsando procesos y acciones que hagan realidad el respeto y la promoción de la dignidad humana*".[38]

[37] **Declaración Conjunta II Encuentro de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina**, Cartagena de Indias – Colombia, 18-20 de abril de 1999.

[38] Ibídem.

Siglas más empleadas

ALOP - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción
ALyC - América Latina y el Caribe
BID - Banco Interamericano de Desarrollo
BM - Banco Mundial
CEPAL - Comisión Económica para América latina y el Caribe (Naciones Unidas)
ONGs - Organizaciones No Gubernamentales
ONGDs - Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
ONU - Organización de las Naciones Unidas
OSCs - Organizaciones de la Sociedad Civil
PNUD - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SC - Sociedad Civil
UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Bibliografía de Referencia

ABONG (Associaçao Brasileira de Organizaçôes Nâo Governamentais) (1998): **O impacto social do trabalho das ONGs no Brasil**.. Sâo Paulo, ABONG.

ALCÁNTARA, Cynthia H. De (1998): "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155, UNESCO, París, marzo.

ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción)-DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Perú) (1995): **Las ONG y el Banco Mundial: Ajuste, Pobreza y Participación en América Latina y el Caribe**. Guatemala, 1995.

ALOP – CCONG (Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales) (2001): **Segundo Encuentro Regional de Asociaciones Nacionales y redes de ONG de América Latina** (Cartagena de Indias – Colombia, abril 18-20 de 1999). Bogotá, CCONG,

ARANTES, Paulo Eduardo (2000): "Esquerda e Direita no Espelho das ONGs", en *Cadernos ABONG*, Nº 27 ("ONGs identidade e desafios atuais", Sao Paulo, pp. 3-27.

ARCE CABRERA, Carlos; PALOMEQUE VALLEJO, Edison (1997): **Del mito al debate. Las ONG en Ecuador**. Quito, Ediciones ABYAYALA.

BALLÓN, Eduardo (1997): "ONG, sociedad civil y desarrollo", en **Los desafíos de la cooperación**. Lima, DESCO.

BALLÓN, Eduardo (2001): **NGO Sustainability**. Manuscrito inédito, Global Conference - International Forum on Capacity Building (IFCB), Washington, mayo.

BARREIRO, Fernando; CRUZ, Anabel (1988): **La dificultad de ser. Organizaciones No Gubernamentales en el Uruguay de hoy: el desafío de la democracia. Un ensayo de interpretación**. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, Instituto de Comunicación y Desarrollo.

BEAUMONTY, Martín; GAMERO, Julio; PIAZZA, María del Carmen (1996): **Política Social y ONG**. Lima, DESCO.

BEN NÉFISSA, Sarah (2000): **ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe**, Paris, UNESCO, Programme "Gestion des Transformations Sociales"-MOST-, Document de Travail Nº 46.

BOLIVAR, Ingrid, POSADA; Adriana; SEGURA, Renata (1997) : "El papel de las ONG en la sociedad civil: la construcción de lo público", en *Revista Controversia*, Nº 170.

BOMBAROLO, Félix; PÉREZ COSCIO, Luis (1998): "Cambio y fortalecimiento institucional de las ONGDs en América Latina: El caso de la Argentina", en VALDERRAMA LEÓN, M. Y PÉREZ COSCIO, L.:.: **Ob.cit.**., pp. 21-52.

BOMBAROLO, Félix; PÉREZ COSCIO, Luis; STEIN, Alfredo (1992): **El rol de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina**. Buenos Aires, Ediciones FICONG.

CACCIA BAVA, Silvio (1998): "Las ONG en la nueva coyuntura democrática" en **Memorias del Coloquio Internacional: Retos de las ONG vis-a-vis. Globalización, Democracia y Cultura Ciudadana en el Siglo XXI**, México, Equipo Pueblo.

CALAME, Pierre; TALMANT, André (edit.): **Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia**, Montevideo, Ediciones Trilce-Instituto de Ciencias Políticas, 2001.

CALDERÓN, Fernando; DOS SANTOS, Mario (1995) : **Sociedades sin atajos**.Buenos Aires, Paidós.

CARROLL, Thomas F. (1992**): Intermediary NGOs. The supporting Link in Grassroots Development**. Connecticut, Kumarian Press.

CASTELLS, Manuel (1999): **Globalización, Identidad y Estado en América Latina**. PNUD, Santiago de Chile.

CEPAL (1997): **La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social**. Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2000): **Panorama Social**. Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2000): *Notas de la CEPAL*, 10, Mayo.

CERNEA, Michael (1988): **Non-governmental Organisations and Local Development**. Washington, World Bank Discussion Paper.

CHARLTON, Robert (1995): "Sustaining and Impact: Development NGOs in the Nineties", in *Third World Quarterly*, Vol. 16, Nº 3, september.

CHIRIBOGA, Manuel (2000): "Los acuerdos regionales de integración y las ONG", en PODESTÁ, B.; GÓMEZ GALÁN, M.; JÁCOME, F.;GRANDI, J.: **Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional**. Madrid, CEFIR-CIDEAL-INVESP (con la colaboración de ALOP).

CLAYTON, Andrew (ed.) (1994**): Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGOs?**, Oxford, INTRAC (NGOMPS Nº 2).

CLAYTON, Andrew (ed.) (1996): **NGOs, Civil Sociey and the State: Building Democracy in Transitional Countries**. Oxford, INTRAC (NGOMPS Nº 5).

COELHO, Magda Prates; DINIZ, Eli (1997): "Gobernabilidad, gobierno local y pobreza en Brasil", en A. RODRÍGUEZ; L. WINCHESTER (eds.): **Ob.cit.**, pp. 99-152.

CRUZ, Anabel; BARREIRO, Fernando (dir.)(2000): **Con-fin Solidario**. Montevideo, Instituto de Comunicación y Desarrollo.

CORSINO, Daniel: "Cooperación al desarrollo: el rol de las ONGD", en *Cuadernos del Claeh*, 70, 2ª Serie, Año 19, 1994/2, pp. 33-53.

DAWSON, Elsa L. (1993): "ONGDs¿Esperanza o no para el futuro?", en *Socialismo y Participación*, 61, marzo, pp. 27-35.

DELER, J.-P.; FAURÉ, Y.A.; ROCA, P.J. (1998): **ONG et développement**. Paris, Karthala.

DEMOS (Proyecto) (1998): **Gobernar la Globalización. La política de la inclusión: el cambio de responsabilidad compartida** (Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos, Brasilia, julio de 1997). México, Proyecto DEMOS- UNESCO.

DE SENARCLENS, Pierre (1998): "Buen gobierno y crisis de los mecanismos de regulación internacionales", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155, UNESCO, París, marzo.

EDWARDS, Michael; HULME, David (1992): **Making a difference. NGOs and Development in a Changing World.** London, Earthscan Publications.

EDWARDS, Michael; HULME, David (dir. pub.)(1996): **NGOs Performance and Accountability: Beyond the magic bullet.**. London, Earthscan Publications.

EDWARDS, Michael; HULME, David (1996): "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Non-Governmental Organisations", in *World Development*, Vol. 24, Nº 6, juin.

EGAÑA, Rodrigo: "Las organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo en las relaciones Europa-América Latina", en *Socialismo y Participación*, 37, marzo 1987, pp. 85-99.

FERNÁNDEZ, Rubén (1994): **Privado pero Público**. México, CIVICUS.

FICONG (Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de las Organizaciones No Gubernamentales de América Latina) (1992): Revista *Pobreza Urbana y Desarrollo*, Nº 5 ("Municipio-ONG. Sus relaciones en programas de desarrollo local"), Buenos Aires.

FICONG (1994); Revista *Pobreza Urbana y Desarrollo*, Nº 8 ("Cooperación Internacional hacia América Latina: nuevos desafíos para las ONGs"), Buenos Aires.

FILMUS, Daniel (coord.) (1997): **El perfil de las ONG en la Argentina**. Buenos Aires, FLACSO y Banco Mundial.

FISHER, Julie (1998): **Non Goverments-NGOs and the Political Development of the Third World**. Connecticut, Kumarian Press.

FISHER, Julie (1998): **El camino desde Río. El desarrollo sustentable y el movimiento no gubernamental en el Tercer Mundo**. México, Fondo de Cultura Económica (Primera edición en inglés, 1993).

FOWLER, A. (2000): **Civil Society, NGDOs and Social Development: Changing the rules of the game**. Geneva 2000 Occasional Paper Nº 1, Geneva, UNRISD.

FOWLER, Alan (1997): **The Virtuous Spiral. A Guide to Sustainability for NGOs In International Development**. London, Earthscan Publications.

FURTADO, Celso (1964): **Desarrollo y subdesarrollo**. Buenos Aires, EUDEBA.

GALLIN, D. (2000): **Trade Unions and NGOs: A Necessary Partnership for Social Development**. UNRISD Programme Papers CSSM Nº 2, Geneva, UNRISD.

GARCÍA, Sergio (coord.) (1997): **Organizaciones No Gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas**. México, Foro de Apoyo Mutuo-IAP-Demos.

GARRETÓN, Manuel Antonio (1995): **Hacia una nueva era política. Estudios sobre las democratizaciones**. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

GORDENKER, L.; WEISS, G. (1995): "Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions", *Third World Quarterly*, Vol. 16, Nº 3.

GRANDA, Germán; LUTZ, María Olga (1988): **Las Organizaciones no Gubernamentales en la Cooperación para el Desarrollo**. Madrid, CIDEAL.

GRZYBOWSKI, Cándido (1998): "Cooperación internacional y desarrollo social. Buscando el eslabón perdido", en **Memorias del Coloquio Internacional: Retos de las ONG vis-a-vis. Globalización, Democracia y Cultura Ciudadana en el Siglo XXI**, México, Equipo Pueblo.

GUERRA GARCIA, Francisco (1987): "Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y los procesos de democratización en América Latina", en *Socialismo y Participación*, 40, diciembre, pp. 26-36.

HALL, J. (1995): "From controlled inclusion to coerced marginalization: The strungle of Civil Society in Latin America", en **Civil Society. Theory, History, Comparison**. Cambridge.

HELD, David (1995): **Democracy and the Global Order. From the Modern State to the Cosmopolitan Governance**. London, Polity Press.

HULME, David; EDWARD, Michael (dir. pub.) (1997): **NGOs, States and Donors: Too close for Comfort**. London, Mac.Millan Press.

HURTADO, Osvaldo (1998): "Gobernabilidad, Democracia y Pobreza", en DEMOS: **Gobernar la globalización. La política de la inclusión: el cambio de responsabilidad compartida**, Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos, Brasilia, julio de 1997. México, UNESCO, pp. 133-151.

INSTITUTE of DEVELOPMENT STUDIES (2000): "Questioning Partnership: The reality of Aid and NGO Relations". *IDS Bulletin*, Vol. 31, Nº 3.

JAMES, Rick (ed.) (2001): **Power and Partnership? Experiences of NGO Capacity-Building**, Oxford, INTRAC (NGOMPS Nº 12).

JESSOP, Bob (1998): "El ascenso del "buen gobierno" y los riesgos del fracaso: el caso del desarrollo económico", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155, UNESCO, París, marzo.

JOSEPH, Jaime; LÓPEZ RICCI, José: "ONG: un sueño fragmentado", en M. VALDERRAMA (coord.): **ONG, Concertación y Desarrollo Local**, Lima, CEPES-ALOP, 1999, pp. 115-129.

KAZANCIGIL, Ali (1997): "Governance and science: Market-live modes of Governing Society and Producing Knowledge", in *Most Newsletter*, 8.

KHOURI-DAGHER, Nadia (2000): "NGOs hit the high road", in *UNESCO Sources*, 124, pp. 4-6.

LANDIM, Leilah (1988): Sem Fins Lucrativos. As nao-gobernamentais no Brasil, ISER-Instituto de Estudos da Religiao, Río de Janeiro.

LANDIM, Leilah (1998): **Acciones en Sociedad: militancia, caridad, asistencia, etc.** Río de Janeiro, ISER-Editora NAU.

LECHNER, Norbert (1998): "Las transformaciones de la política", *Seminario Las transformaciones de la Política*, Lima, IEP:

LUNA, Elba; MORALES, M. Alejandra (1997): “Las redes de ONGs. De la protección al fortalecimiento institucional. La experiencia de los países del Mercosur”. Buenos Aires, Gadis, Serie Estudios Nº 9, mimeo.

MILANI, Carlos (1998): “La globalisation, les organisations internationales, le débat sur la gouvernance”, en *Cahiers du GEMDEV*, numéro spécial (Nº 26), “Regards croisés sur la mondialisation”.

MORALES G., Abelardo; CRANSHAW, Martha (1997): **Regionalismo emergente; redes de la sociedad civil e integración centroamericana**. San José de Costa Rica, FLACSO-IBIS.

MUÑOZ LEDO, Porfirio (1998): “Reformas del Estado, transición democrática y consensos básicos”, en DEMOS: **Gobernar la globalización. La política de la inclusión: el cambio de responsabilidad compartida**, Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos, Brasilia, julio de 1997. México, UNESCO, pp. 209-221.

NAJAM, a. (1996): “NGO Accountability: A Conceptual Framework”, in *Development Policy Review*, Vol. 14, Nº 4, december.

NEGRÓN, Federico; VALDERRAMA, Mariano (coord.) (2001): **Concertación regional y cooperación internacional**. Lima, ALOP-CEPES-IFCB.

O’DONNELL, Guillermo (1992): “¿Democracia Delegativa?”, en *Cuadernos del Claeh*, nº 61, Montevideo, 2da. Serie, Año 17/1, pp. 5-20.

OLIVEIRA, Anna Cynthia (ed.) (1997): **Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica**. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

ORTEGA CARPIO, María Luz: **Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica**. Madrid-Córdoba, IEPALA Editorial y Publicaciones ETEA, (Colección Cooperación y Desarrollo Nº 10), 1994.

OTTONE, Ernesto (2000): “El contexto de la Globalización y las tensiones del Desarrollo Sustentable en América latina y el Caribe”, en **Participación, Superación de la pobreza y Desarrollo sustentable**. FOSIS; REDLAC; FDLA; RED SOCIAL, Santiago.

PADRÓN, Mario (1982): **Cooperación al desarrollo y movimiento popular**. Lima, DESCO.

PADRÓN, Mario (1985): **Redes y agrupaciones nacionales de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina**. Lima, DESCO.

PADRÓN, Mario (1988): “Desafíos de la cooperación al desarrollo no-gubernamental para los centros de promoción”, en *Socialismo y Participación*, 44, Diciembre, 1988, pp. 17-32.

PADRÓN, Mario et.al. (1988): **Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en Perú**. Lima, DESCO.

PIÑA, Carlos: “Las Organizaciones no Gubernamentales en el ámbito local urbano: desafíos y potencialidades”, en *CPU - Estudios Sociales*, Nº 63, trimestre 1, 1990, pp. 47-67.

PIROTTE, C.; HUSSON, B. (1997): **Entre Urgence et Développement**. Paris, Khartala.

PNUD-Representación en Argentina; BID (Banco Interamericano de Desarrollo) - Representación en Argentina (1998): **El capital social. Hacia la construcción del índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina**. Buenos Aires, PNUD/BID.

PREBISCH, Raúl (1963): **Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano**. México, Fondo de Cultura Económica.

REILLY, Charles A. (1994): **Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana**. Arlington (Virginia), Fundación Interamericana.

RODRÍGUEZ, Alfredo; WINCHESTER, Lucy (eds.) (1997): **Ciudades y Gobernabilidad en América Latina**. Santiago de Chile, Ediciones SUR.

RODRÍGUEZ SOLANO, Ana (1994): **Las ONG y los cambios en los conceptos y modalidades de la cooperación internacional**. Río de Janeiro, FASE-ALOP.

SANDOVAL, Godofredo (1988): **Organizaciones no gubernamentales de desarrollo en América Latina y el Caribe**. La Paz, Bolivia, UNITAS.

SCHLANGER, John (1992): "Las agencias de cooperación al desarrollo en los años noventa" en **Construyendo juntos el futuro**. Lima, Institute of Social Studies-DESCO.

SIMMONS, P.J. (1998): "Learning to live with NGOs", in *Foreing Policy*, 112, Fall, Washington.

SMILLIE, Ian (1997): **The Alms Bazaar, Altruism under Fire, Non Profits Organizations and International Development**.London, Intermediate Technology Publications.

SMILLIE, Ian; HELMICH, Henry (dir. pub.) (1993): **Non Governmental Organizations and Governments: Stakeholders for Development**. Paris, OECD.

SMILLIE, I.; HELMICH, H.; GERMAN, T.;RANDEL, J. (dir. pub.) (1999): **NGOs and Governments: Stakeholders for Development**, London, Earthscan Publications.

SOGGE, David; BIEKART, Kees; SAXBY, John (eds.) (1998): **Compasión y Cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo**. Barcelona, ICARIA.

STEIN, Alfredo (1991): "Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y su rol en el desarrollo social de América Latina", en *Pensamiento Iberoamericano*, Nº 19, enero-junio.

STOKER, Gerry (1998): "El "buen gobierno" como teoría: cinco propuestas", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155, UNESCO, París, marzo.

STREN, Richard (2000): **New Approaches to Urban Governance in Latin America**. Seminario "El CIID en la gestión del desarrollo urbano sostenible en América Latina: lecciones aprendidas y demandas de nuevos conocimientos", Montevideo, IDRC-CIID/CLAEH, abril (mimeo).

THOMPSON, Andrés (1994): "Sin fines de lucro. Desarrollo social, empresario y filantropía. La experiencia internacional", en *Socialismo y Participación*, 65, marzo, pp. 65-91.

THOMPSON, Andrés (comp.) (1995**): Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina**. Buenos Aires, UNICEF-Losada.

TUSSIE, D. (comp.) (1997): **El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional**. Buenos Aires, FLACSO.

UNDP (1997): **Governance for sustainable human development**. New York, UNDP.

UNESCO (1998): *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155 ("La gobernabilidad"), París, marzo.

UNRISD (2000) : **La Mano Visible. Asumir la Responsabilidad por el Desarrollo Social**. Ginebra, UNRISD (Informe para Geneva 2000).

VALDERRAMA LEÓN, Mariano (1997): **New Directions in International Co-Operation. A View fron Latin America**, Oxford, INTRAC.

VALDERRAMA LEÓN, Mariano (1998): "El fortalecimiento institucional y los acelerados cambios en las ONGDs latinoamericanas", en VALDERRAMA LEÓN, M. Y PÉREZ COSCIO, L. (comp.), **Ob.cit.**, pp. 367-422.

VALDERRAMA, Mariano (coord.) (1999): **ONG, Concertación y Desarrollo Local**. Lima, ALOP-CEPES.

VALDERRAMA, Mariano (ed.) (2000): **La sostenibilidad de las ONG latinoamericanas**. Lima-Quito, ALOP.

VALDERRAMA, Mariano (2001): **Sinergia: reto central par el fortalecimiento de las ONG**. Manuscrito inédito, Global Conference – International Forum on Capacity Building, Washington, mayo.

VALDERRAMA LEÓN, Mariano; PÉREZ COSCIO, Luis (comps.) (1998): **Cambio y fortalecimiento institucional de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina**. Buenos Aires, Ediciones FICONG – ALOP.

VALENCIA, Enrique; WINDER, David (1997): **El Desarrollo una Tarea en Común**. México D.F., The Synergos Institute/Red Observatorio Social IDEA.

VALLADARES, Licia; COELHO, Magda P. (eds.) (1995): **Governabilidade da Pobreza no Brasil**. Río de Janeiro, Civilizaçao Brasileira.

VAN ROY, Alison (ed.) (1998): **Civil Society and the Aid Industry**. London, Earthscan Publications.

VÍO GROSSI, Francisco (ed.) (1989): **Primero la gente. ONG, Estado y cooperación internacional en el tercer Mundo**. Santiago de Chile, Consejo de educación de Adultos de América Latina- CEAAL.

WESTENDORFF, David (2001): **Contradictions between Globalization and Partnerships between Urban Society Organizations and Local Authorities**. UNESCO Seminar on "Non-State Actors in Democratic Governance" at the World Social Forum in Porto Alegre, Brazil, 29 January 2001.

WILDEMAN, Caroline (2000): "The Missing Link: The role of civil society in the development process", in *Development*, Vol. 43, Nº 2 ("Commitments and Challenges: Reviewing social development"", june, pp. 36-39.

WILLIAMSON, John (ed.) (1990): **Latin America adjustment: how much has happened?**. Washington, Institute for Intrnational Economics.

WILS, Frits (1995): **NGOs in Latin America: Past Strategies, Current Dilemas, Future Challenges**. Oxford, INTRAC (OPS Nº 8).

WOODS, Adèle (2000**): Les ONG européennes actives dans le domaine du développement. État des lieux**. Paris, OCDE (Études du Centre de Développement).

WORLD BANK (1992): **Governance and Development**, Washington, The World Bank.

WORLD BANK (1998): **Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Projetcs**. Washington D.C., WB.

WORLD BANK (1999): **Working Togheter for a Change. Government, Civic, Business, partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean**. Washington D.C., WB.

YANES, Hernán (2000): "Redes de ONG e integración en el Gran Caribe", en *Anuario de la Integración Regional en el Gran Caribe*, Caracas, CRIES-CIEI-INVESP-Editorial Nueva Sociedad.

Tabla de contenidos

Introducción..... 1
I. El fenómeno de las ONGs en ALyC..... 5
1.1: Las ONGs en el contexto de las OSC..... 5
1.2: El rico y complejo universo de las ONGs en ALyC..... 8
II. La noción de "*gobernancia*" y su aplicación en ALyC.....15
III. La relación entre el "*buen gobierno*" y el desarrollo en ALyC..... 17
IV. Problemática actual y perspectivas de las ONGDs en relación con la "*gobernancia*" y el desarrollo en AlyC..... 24
V. A modo de conclusión: los múltiples y dinámicos vínclos entre ONGs, "*gobernancia*" y desarrollo en AlyC..... 32
Siglas más empleadas..... 36
Bibliografía de referencia..... 37
Tabla de contenidos..... 45