

Para ACCION

Septiembre 2003

Las ONGs. Esas desconocidas, que siguen apostando a un futuro diferente.

Genoveva Ocampos.

En los últimos años, las ONG han sido mapeadas, diagnosticadas, analizadas en sus características y tendencias como pocos otros actores sociales en el país. El CIRD renueva periódicamente su directorio de Organizaciones Privadas de Desarrollo, son muchas las ONG que se inician en llamados a concursos y licitaciones de programas públicos y privados por lo que deben brindar todo tipo de informaciones, y aunque la intensidad puede ser mayor aún, varias agencias de cooperación al desarrollo invierten recursos en su fortalecimiento institucional. Sin embargo, el término ONG suena aún extraño para muchos que desconocen su labor y trayectoria y si bien, hay progresos en términos de institucionalidad, las ONG siguen teniendo problemas para adaptarse a requerimientos burocráticos, para compartir y difundir resultados y se enfrentan a desafíos de diversa índole en el terreno de lo público, el de la gestión pública del esquivo al tiempo que deseado desarrollo.

No obstante, a pesar de los problemas de operativa y sustentabilidad, el accionar de las ONG tiende a visualizarse mejor con el correr del tiempo y no es entonces casual que, en estudios de opinión recientes, las ONG salen mejor posicionadas en comparación a otros actores públicos. Así pues, si el 30% de una muestra de 1155 personas considera que las ONG “están haciendo algo por mejorar la situación del país”, este porcentaje se reduce al 16% en el caso de funcionarios del gobierno central y de ministerios, 11% en el caso de los políticos y (CIRD/USAID, 2002).

Las ONG no serán muy numerosas, puede que tengan un bajo perfil pero abarcan muchos campos de actividad, lo que por cierto en algunos casos riñe con la necesidad de especializarse para poder enfrentar un mundo crecientemente complejo y cambiante. Y si bien hay aún mucho que hacer en el campo de la visibilidad y justificación de metas y metodologías de trabajo, las ONG son ahora más conocidas por lo que hacen pero no olvidemos que su futuro también depende del cómo hacen lo que se proponen, es decir, de aquellos aspectos cualitativos no siempre fáciles de descifrar. Desde la última década, muchas ONG se han orientado a fortalecer el proceso de democratización, promoviendo la vigencia de libertades, la educación cívica y la participación ciudadana así como la preparación y/o control de procesos electorales. Otras contribuyen con la producción de conocimiento a partir de sus experiencias de terreno, a través de publicaciones, organizando eventos y seminarios, o participando de consultorías para el Estado y/o la

Cooperación Internacional. En su mayoría, a través de la asistencia técnica y de procesos de capacitación y de acompañamiento en proceso, justifican su accionar apoyando organizaciones sociales y de sectores populares que logran conformar instituciones propias y representativas, las asesoran en la búsqueda de financiamiento para sus proyectos o a nivel de sus reivindicaciones ante distintas instancias del gobierno. Así también, diseñan y ejecutan programas y proyectos orientados a satisfacer necesidades básicas, experimentando con alternativas tecnológicas, la diversificación productiva y la agro ecología; y generan iniciativas ciudadanas de diversa índole, relacionándose con un mundo cada vez más exigente y diverso: campesinos e indígenas, pero también niños y jóvenes, víctimas del sida y de represiones pasadas, mujeres y microempresarios, ciudadanía, gobiernos locales, etc.

Un estudio elaborado por Alejandro Vial del CIRD nos brinda un panorama y un perfil actualizado de las ONG. De un total de 209 ONG registradas en el 2001, la mayoría o el 53% del total se constituyen en el periodo 1990-2001, mientras que el 30% lo hace en la década del 80, y un 17% antes de 1979 (CIRD/JICA, 2002). El indicador aquí es el registro como persona jurídica, aunque su creación como equipo de trabajo suele ser anterior. Recordemos que el Código Civil de 1997 contempla por vez primera a las asociaciones civiles de capacidad restringida, sin fines de lucro, que a diferencia de la Fundaciones o de las llamadas asociaciones de “utilidad pública” no requieren ahora del aval del Poder Ejecutivo para ser reconocidas. El advenimiento de la democracia, coincide entonces con la legalización de muchas y la creación de nuevas ONG, justamente cuando los aportes de la cooperación solidaria tienden a congelarse o a disminuir a nivel de la región y, a nivel local, se evidencian las dificultades de acceder a ofertas de programas públicos, lo que también dificulta el despegue o una mayor efectividad y proyección de la labor.

En cuanto a su naturaleza, y en función a su orientación primordial, siempre de acuerdo al antes mencionado estudio, predominan las de asistencia técnica directa (51%), a las que se agregan las de asistencia técnica “intermediaria” (23%), categoría que engloba a aquellas que están avocadas a la ampliación de derechos (DESC), lo que incluye al 73% del total. Luego, en minoría numérica están las que concentran sus energías en investigación y consultoría (14%) y las que realizan asistencia financiera (12%). En la práctica, es de suponer que estos atributos se combinan entre sí, es decir, la asistencia técnica y la capacitación en derechos también se nutren de diagnósticos y estudios, y viceversa, al menos esto debería ser la tendencia entre aquellas ONG que se organizan en redes temáticas o sectoriales, fenómeno que también se afianza en la década pasada.

Si se tienen en cuenta variables como las de tamaño según recursos financieros administrados y cantidad de personal permanente, la precariedad y diversidad afloran en este pequeño universo (en comparación a otros países o en relación a otros actores sociales) de ONG, que se ingenian para sobrevivir en tiempos difíciles. Si el 60% de las ONG se sitúa en el rango de menos de US\$ 150 mil dólares anuales de ingresos, de éstas $\frac{1}{4}$ o el 26% declaran movimientos de hasta US\$ 10 mil dólares anuales, lo que correspondería a un nivel de mera subsistencia...en el otro extremo, unas 40 ONG o el 19% del total declara ingresos por encima de los US\$ 150 mil dólares, lo que las clasifica entre las grandes. Llama la atención que aún existe un número respetable de ONG que no declaran montos de ingresos o presupuestos ejecutados: 37 o el 18% del total. Por otra parte, si consideramos el tamaño del personal permanente en el 2001, el 46% tiene entre 1 y 5 funcionarios, el 23% entre 6 y 14 funcionarios y sólo el 17% dispone de más de 15 funcionarios estables. Nuevamente un vacío significativo, 29 o el 14% del total no contesta a la pregunta.

En cuanto al origen del financiamiento, las ONG siguen dependiendo en gran medida de la cooperación internacional. El 34% declara que su principal fuente de recursos es la ayuda oficial extranjera: entidades multilaterales o bilaterales y de la cooperación de gobiernos (21%) y, en menor medida, la ayuda no oficial o de agencias de desarrollo solidarias y fundaciones internacionales de carácter privado (13%). Un dato sorprendente es que el 43% de las ONG declara que su principal fuente de ingreso es el “autofinanciamiento”, lo que significa “activos, propiedades y patrimonio”, aportes de asociados y venta de servicios. Por último, un 12% de las mismas declaran que su principal fuente de ingresos es de origen doméstico, lo que significa donaciones de fundaciones locales, programas específicos de gobiernos locales, consultorías y otros servicios del gobierno central y de empresas privadas, las que contribuyen con un modesto 2,6% de los recursos totales.

Una variable novedosa, introducida en el estudio de Alejandro Vial sobre ONG, remite a las acciones conjuntas realizadas por ONG con el sector público y con las agencias de cooperación. Si bien no se menciona el tipo ni la frecuencia de la relación, llama la atención que el 70% de las ONG declara realizar acciones conjuntas con el Estado (33% a nivel central y regional, 18% solo a nivel central y el 20% restante a nivel regional), mientras que el 30% dice no relacionarse con el gobierno en ningún nivel. Esta situación se reproduce en el caso de relaciones conjuntas de ONG con otros donantes, lo que también sería un rasgo distintivo de quienes están en una etapa de mayor reflexibilidad, actualización y/o adquisición de nuevos saberes, intercambio de experiencias o el análisis para la incidencia en políticas públicas, aunque más no sea a nivel de estudios y de eventos puntuales. En este caso, 1 de cada 5 o el 21% declara no tener relaciones con otros donantes, lo que indicaría no precisamente “autonomía” sino un mayor grado de vulnerabilidad o debilidad institucional. Mientras que, en los casos restantes, el 34% declara haber realizado acciones conjuntas con organismos internacionales, el 36% con organismos nacionales e internacionales y, el 9% declara realizar exclusivamente acciones con organismos domésticos (CIRD/JICA, 2002).

Por último, en lo que hace al tema de la financiación, que suele generar suspicacias desmedidas, una tendencia que ya se perfilaba en estudios anteriores vuelve aquí a verificarse. Las ONG manejan un porcentaje muy reducido de la cooperación internacional en el país, del orden del 6% al 10% de la cooperación no reembolsable. Pero este aporte es inestable y variable, al menos en el 2001, representaba menos del 1% en el caso del Banco Mundial y menos del 5% PNUD, 6% BID y la Unión Europea, sube a un 40% en el caso del FNUAP, casi un 50% UNICEF y hasta el 60% USAID, para llegar a ILDES/AVINA que destina un 80% de su presupuesto a ONGs (CIRD/JICA, 2002). Y si bien las ONG, a través de nuevos esquemas de tercerización y de su participación en proyectos y programas

de Inversiones Sociales y de Combate a la Pobreza, comienzan a relacionarse en mayor medida con el Estado en sus distintos niveles, la experiencia de la década del 90, la década perdida en muchos aspectos, indica que aún se está lejos de incidir efectivamente en el diseño de las políticas públicas o de acceder a programas y proyectos en condiciones apropiadas y sostenibles. En lo que hace a las ONG predomina el doble discurso y las prioridades tienden a orientarse hacia empresas privadas, consultores individuales, cooperativas, etc. De ahí que, una ínfima parte de los recursos manejados por ONG proviene del gobierno central y local y no es evidente que esta situación pueda revertirse en el corto plazo.

Y aunque queda aún mucho por hacer, vale la pena resaltar la mayor apertura y transparencia de las ONG. Son cada vez más las ONG que declaran tener la casa en orden, esto significa no sólo personería jurídica, sino balances y contabilidad al día, planificación estratégica y gestión por resultados, más el recurso a auditorías externas, etc. Hoy día en comparación a años atrás, las ONG están más dispuestas a compartir información sobre ingresos, así también, a compartir experiencias que surgen de la implementación de proyectos y armar redes para sumar esfuerzos y concertar acciones conjuntas.

En líneas generales, y más allá de la diversidad de situaciones y perspectivas de futuro, las ONG encuentran dificultades de posicionarse ante los cambios y prepararse para tiempos difíciles, adecuar sus estructuras y operativa a nuevas oportunidades del contexto, incidir en programas públicos que pronto se activarán luego de un tiempo de inercias e indefiniciones que han moldeado las expectativas y permeado los ánimos. Por ahora, muchas materias pendientes, retomamos aquí sólo algunas.

Desafíos/ Prospectiva.

- ❖ En lo que hace a la Defensa o Ampliación de Derechos, si los derechos cívicos en alguna medida ya han sido conquistados, los derechos económicos y sociales presentan serios déficit. El desafío consiste en estos casos en combinar un enfoque promocional y organizacional con uno más técnico y orientado a la gestión social, si se pretende que los sectores populares ejerzan sus derechos, lo que también se dificulta en un contexto de crisis y vacíos de políticas económicas y sociales.
- ❖ Las ONG requieren fortalecer su capacidad organizativa y de gestión, de la capacitación y formación permanente de su personal y colaboradores, insistir con métodos de planificación operativa y estratégica para lograr mayor flexibilidad y eficiencia en las intervenciones, también mejorar el diseño y la gestión de proyectos tanto en la línea productiva como social-comunitaria.
- ❖ Se han forjado vínculos históricos con las organizaciones y movimientos sociales, basados en la confianza y solidaridad. Vínculos no siempre fáciles, con sus flujos y reflujos, pero que pueden ser capitalizados y adecuados a tareas más complejas y diversas. El ritmo de los acontecimientos, muchas veces difíciles de prever, la

ampliación de los reclamos, las indefiniciones de políticas, los conflictos internos de poder pueden comprometer la continuidad de los procesos de capacitación y asistencia técnica encarados de común acuerdo. Y recordemos que para las ONG, la educación tiene diferentes aristas: intercambiar saberes, ensayar y adoptar nuevas destrezas para la labor práctica, pero también dar sentido a la experiencia colectiva, asumir la propia historia e identidad, adoptar nuevos roles en una sociedad que ahora valora la democracia y sabe reconocer sus debilidades.

- ❖ Las ONG requieren compartir criterios operativos, analizar las alternativas en juego, la viabilidad técnica y social de las intervenciones y esto debe y puede ser más promovido en el marco de las redes. Por su parte, las organizaciones sociales requieren priorizar sus demandas, deslindar responsabilidades, capacitarse para asumir nuevos compromisos y evaluar los apoyos recibidos. Tanto la búsqueda de soluciones como la capacidad de replicar experiencias exitosas se facilitan a partir de un sinceramiento de conjunto, del conocimiento de las opciones en juego y de un mejor diálogo sobre la base de los problemas enfrentados y las lecciones aprendidas.
- ❖ Por último, se perfilan nuevas instancias y mecanismos de vinculación con el Estado, tanto a nivel central (Ejecutivo, Parlamento), como a nivel regional y local (Municipios y Gobernaciones). Las ONG pueden contribuir a la reforma del Estado en sus múltiples aristas así como a una ética de la función pública con la reflexión y el análisis comparado, y a la descentralización orientando la participación ciudadana. Se requiere de más preparación para estas tareas delicadas, y también extraer las lecciones de las pocas pero significativas experiencias de vinculación con el Estado en años recientes.
- ❖ La vinculación con el Estado no deja de deparar sorpresas cuando sigue presente la cultura del clientelismo, la cooptación y/o manipulación de reclamos. Las ONG tienen que prepararse para enfrentar nuevas dinámicas y entramados interinstitucionales, dónde la competencia por recursos escasos puede ser frecuente y las reglas de juego no siempre evidentes. Sólo aquellas ONG que logren actuar con transparencia, que desarrollen contenidos y directrices claras, que asuman roles más estratégicos podrán estar a la altura de los desafíos que los tiempos imponen.

Bibliografía.

- CIRD, 2003. Directorio de Organizaciones Privadas del Paraguay. Vol II. Asunción.
- Ocampos, Genoveva y José Carlos Rodríguez. 1999. Hacia el Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Paraguay. BASE-ECTA/CDE, Asunción.
- Ocampos, Genoveva (coord.). 2003. Relevamiento de la Cooperación Unión

Europea-Paraguay 1991-2002 en Documento Nacional Paraguay. Las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea: una visión desde la Sociedad Civil. ALOP/BASE-ECTA. Montevideo.

Vial, Alejandro. 2002. Estudio sobre Colaboración de las Organizaciones no Gubernamentales, mimeo, CIRD/JICA, Asunción.

Vial, Alejandro. 2002. Cultura política y prácticas de gobernabilidad democrática; la ciudadanía en su encrucijada". CIRD/USAID, Asunción.