

Quando las organizaciones cambian, se puede esperar que la sociedad en su conjunto lo haga. Nuestras organizaciones están comenzando a incorporar modelos de gestión más participativos y solidarios. Lo está haciendo el sector público (en especial a nivel local) y algunas empresas privadas. Pero quienes más avanzan en esta cruzada innovadora son las organizaciones del Tercer Sector.

Se trata de un incipiente conjunto de instituciones en las que resulta tan importante qué se hace, cómo se lo hace y con quién se hacen las cosas. Instituciones que generan y aprovechan externalidades positivas. En síntesis, que canalizan una enorme energía social que libera la sociedad.

En lugar de postular que las herramientas de gestión de las empresas lucrativas pueden aplicarse en las sin fines de lucro, este trabajo sostiene que modelos apropiados de gestión social pueden ser desarrollados por el Tercer Sector y contagiados su lógica a las organizaciones del mercado y del Estado.

El libro examina los desafíos en la gestión de instituciones que asumen fines sociales deteniéndose en los aspectos de la innovación que en ellas se registran. Propone conceptos y herramientas para el análisis y la gestión de las organizaciones del Tercer Sector.

COLECCIÓN SALUD COLECTIVA
Lugar Editorial

Federico Tobar | Carlos Fernández Pardo

ORGANIZACIONES SOLIDARIAS



Federico Tobar | Carlos Fernández Pardo

Organizaciones Solidarias

Gestión e Innovación en el Tercer Sector



 Lugar Editorial

Organizaciones Solidarias
Gestión e Innovación en el Tercer Sector

Diseño de cubierta:

© Copyright by: Federico Tobar y Carlos Fernandez Pardo

I.S.B.N

Hecho el depósito que previene la ley 11.273

IMPRESO EN ARGENTINA.

Cómo citar este libro:

TOBAR, Federico y FERNANDEZ PARDO, Carlos. *Organizaciones solidarias: Innovación y gestión en el Tercer Sector*. Buenos Aires. Lugar editorial. 2000.

Federico Tobar y Carlos Alberto Fernández Pardo

**Organizaciones Solidarias
Gestión e Innovación en el Tercer Sector**

Lugar editorial
2000

Índice

¿Quién dijo que todo está perdido?	16
El significado de la innovación social.....	17
Hacia una innovación social proliferante.....	19
El Tercer Sector como nuevo actor social	27
El ser de las organizaciones solidarias	28
La reconstrucción de la trama social	30
Organizaciones intermedias modernas y tradicionales.....	34
SECCIÓN 1	39
EL TERCER SECTOR	39
Introducción.....	40
Niveles de definición	43
Sector caritativo.....	45
Sector Independiente	45
Sector Voluntario	46
Sector exento de impuestos	46
Organización No Gubernamental (ONG)	46
Sector no lucrativo	47
ONGs del sector social	48
Clasificación institucional	48
Relación con el Estado.....	49
Tipos de definición	51
CAPÍTULO 2	54
HACIA UN MARCO TEORICO PARA EL ANALISIS DEL TERCER SECTOR	54
Orientaciones estratégicas de las organizaciones del Tercer Sector	54
Enfoque asociativo	55
Enfoque devolutivo	58
La función de las organizaciones del Tercer Sector en la construcción social del futuro	62
CAPÍTULO 3	67
LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR EN ARGENTINA	67
Evolución del Tercer Sector en Argentina	67
Tipos de organizaciones del Tercer Sector en Argentina.....	70
Debilidades y fortaleza del Tercer Sector en Argentina.....	71
CAPÍTULO 4	73
HACIA UN MARCO TEORICO PARA EL ANÁLISIS DE LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN.....	73
Los desafíos de la gestión	73

¿Qué significa gestión?	75
Administración versus gestión	76
Nuevos desafíos de la gestión	77
¿Qué es modelo de gestión?	80
Componentes del modelo de gestión	82
Desde el SER	82
Desde el Hacer	82
Desde el Estar	84
Eficiencia, eficacia y efectividad en la organización	90
Etapas en la vida de la organización	92
¿Qué es reconversión?	93
Reconversión y cambio	94
Vectores de cambio	95
¿Qué es reingeniería?	96
¿Qué significa y qué es realmente el modelo de gestión?	97
CAPÍTULO 5	99
DESAFIOS EN LA GESTION DEL TERCER SECTOR	99
El ser de las organizaciones del Tercer Sector	99
El Tercer Sector y los organismos internacionales	99
Tercer Sector y exclusión	100
Las organizaciones del Tercer Sector según su misión	102
El hacer de las ONGs	104
El estar de las ONGs	108
¿Cuáles son los desafíos específicos de las ONGs?	111
El problema de la misión	113
CAPÍTULO 6	115
RECONVERSIÓN Y REINGENIERÍA ORGANIZACIONALES	115
Reconversión de organizaciones solidarias	115
Reingeniería	117
Prestigio, influencia y recursos	121
Administración y gestión de las ONGs	123
Actividades, control y retroalimentación	124
CAPÍTULO 7	126
INNOVACIÓN Y ORGANIZACIONES SOLIDARIAS	126
¿Por qué las organizaciones solidarias reconstruyen la trama social?.....	126
Innovación en gerencia social	127
El concepto de innovación	128
Innovación competitiva.....	134
Donde y cómo se está innovando en gestión social	136
CAPÍTULO 8	140

¿CÓMO CREAR ORGANIZACIONES SOLIDARIAS?	140
Macrogestión o regulación	140
Medidas para generar transparencia en el Tercer Sector	142
Medidas dirigidas a garantizar un impacto solidario	145
Medidas para captar sinérgias sociales	146
Mesogestión o gestión institucional.....	147
Requisitos de reconversión para las organizaciones solidarias.....	147
Requisitos de ajuste para las organizaciones solidarias	149
Requisitos de supervivencia para las organizaciones solidarias	150
Micro gestión e innovación	151
BIBLIOGRAFÍA.....	153

Índice de cuadros y diagramas

CUADRO 1. DENOMINACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR.....	47
CUADRO 2. ALTERNATIVAS EN LA CONFIGURACIÓN DE ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR	53
CUADRO 3. MARCO NORMATIVO DE LAS ONGS EN ARGENTINA	69
CUADRO 4. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL TERCER SECTOR	72
CUADRO 5: MODELO DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN EN LOS PROCESOS DE REINGENIERÍA Y RECONVERSIÓN	97
DIAGRAMA 1. MODELO DE BENNET PARA ANALIZAR LA SALUD DE LA ORGANIZACIÓN...	119
CUADRO 6. NIVELES DEL CAMBIO EN LA ORGANIZACIÓN.....	132
CUADRO 7. HIPÓTESIS SOBRE LA INNOVACIÓN ORGANIZATIVA.....	132
DIAGRAMA 2. NIVELES DE GESTIÓN SOCIAL	136
CUADRO 8: PERFILES DE ORGANIZACIÓN DEL TERCER SECTOR Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN	144

A Joaquín Tobar

PRESENTACIÓN

Durante el año 1997, los autores de este libro desarrollamos un proyecto de investigación – acción, junto a una de las mayores organizaciones civiles de la Argentina: la Obra del Padre Mario. Favorecidos por un subsidio para programas de extensión universitaria del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación emprendimos una estrategia de *empowerment* (otorgamiento de facultades, en su traducción a nuestra lengua) a la cual llamamos :“Proyecto de fortalecimiento de la gestión”.

Luego de algunas visitas a la institución y de la búsqueda de referentes para compararla, se realizaron ocho seminarios intensivos de reflexión y trabajo conjunto con sus cuadros directivos, al cabo de los cuales, comprendimos que estábamos frente a un fenómeno singular. La mayoría de las herramientas de la administración y la gestión convencionales resultaban inadecuadas o, al menos, insuficientes para pensar los desafíos de esta nueva institución intermedia que asume fines sociales. Todos los niveles de organización se combinaban de una forma que a primera vista resultaba heterodoxa y desprolija. Sin embargo, a medida que se la analizaba desde adentro, nos iba revelando aspectos de coherencia y armonía. La familia, el vecindario, la iglesia, la empresa lucrativa, los medios masivos de comunicación, las instituciones de la seguridad social y hasta el propio Estado, a través de sus programas sociales, atravesaban la institución.

Esta valiosa experiencia nos condujo a una desesperada búsqueda de referentes bibliográficos teóricos y empíricos tales que nos ayudaran a pensar las instituciones de este tipo. Pero constatamos que aún contando con una copiosa literatura al respecto, resultaban escasos los avances en la constitución de una auténtica teoría del Tercer Sector que contribuyera a pensar la gestión social y en especial los nuevos desafíos que hoy se plantean. Desde la perspectiva tradicional de la formulación y evaluación de políticas, así como desde la perspectiva de la teoría de las organizaciones, se puede cometer el error de no apreciar la totalidad del fenómeno de estas nuevas instituciones, o de estas nuevas prácticas que se llevan a cabo en instituciones viejas.

Eso nos llevó a sospechar que si el fenómeno emergente del Tercer Sector está subconsiderado por la comunidad científica, es probable que la dinámica de la innovación social también lo esté. En otras palabras, creemos que, en materia de gestión social, pueden estar pasando muchas más cosas de las que se ven.

A medida que avanzamos en la reflexión y en la investigación del fenómeno comenzamos a vislumbrar una luz promisoriosa al final del extenso túnel en el que parece estar sumergido nuestro debate social. Las cosas pueden no estar tan mal, o mejor dicho, pueden estar comenzando a mejorar. El mayor error sería el de no promover las distintas iniciativas de transformación de la gestión social y al mismo tiempo, desestimar los avances en el sentido correcto que nacen de la capacidad de auto organización en el territorio de la sociedad. No solo en relación a las conquistas sobre la pobreza y la exclusión, sino también respecto a los logros en las formas de tratarlas, de pensar sus alcances y de encarar una estrategia de resolución de los problemas que todo aquello acarrea.

Creemos que para consolidar una gestión social adecuada es necesario avanzar en la búsqueda de nuevos paradigmas. En primer lugar, se requiere consolidar una dinámica expansiva, una especie de epidemiología de la innovación social. Corresponde estudiar las causas, los vectores y el impacto de las innovaciones en términos de políticas, de servicios y de prácticas. Por otro lado, hace falta sistematizar los hallazgos consolidando un verdadero marco teórico para el análisis del Tercer Sector. Además, y de forma complementaria, para apoyar y estimular los emprendimientos sociales resulta necesario tonificar modelos apropiados de gestión institucional para el Tercer Sector o, al menos, para aquellas instituciones de la sociedad civil comprometidas con la transformación social.

Este libro pretende avanzar en ese sentido. Asume por finalidad la de ofrecer un esquema de análisis y proporcionar algunas herramientas para el fortalecimiento de las organizaciones del Tercer Sector y de las numerosas iniciativas de la sociedad civil orientadas al apoyo social y a las acciones del voluntariado. A simple vista, en tanto consideramos formas sociales "organizadas" no debería suponerse que existe un enfoque completamente distinto para abordar el problema organizacional. Sin embargo, contrariamente a tal suposición, lo que sí existe, es suficiente evidencia acerca de que las organizaciones del Tercer Sector, organizaciones no gubernamentales y no lucrativas, para aprehender un conjunto heterogéneo, poseen rasgos distintivos en relación a otras organizaciones activas en nuestra sociedad. No se trata, entonces, de una aplicación de la teoría general de las organizaciones al "caso" particular de las organizaciones del Tercer Sector u organizaciones no gubernamentales.

Probablemente, cuestiones tales como: la jerarquía, las funciones de control, el reclutamiento de sus miembros, el tipo de conflicto y coalición

eventuales que puedan sucederse, la comunicación, o los aspectos psicosociales de la motivación en esta clase de organizaciones, poseen rasgos característicos. Pero su modelo de gestión, el modo como allí se toman las decisiones nos presenta procesos y mecanismos que difícilmente hallaríamos en organizaciones lucrativas o estatales.

En síntesis, esta obra tiene por objetivo introducir la problemática de los modelos de gestión social en la encrucijada de la reconversión organizativa. El libro ha sido estructurado en tres secciones. En la primera se presenta un enfoque analítico del Tercer Sector en su conjunto. Está compuesto por dos capítulos. Mientras que en el primero se aborda la problemática de las organizaciones intermedias y se caracteriza lo que denominamos *organizaciones solidarias*, el segundo capítulo se detiene en ciertos aspectos de su evolución y constitución histórica en la Argentina.

La segunda parte del libro aborda los desafíos administrativos de las organizaciones intermedias. Hacia el interior de la sección se mantiene una estructura similar a la de la primera parte, avanzando desde lo general hacia lo particular. Primero, se presenta una breve contribución desde el pensamiento organizativo a las problemáticas de la gestión y la administración en los nuevos contextos. Luego, en consonancia con la sección primera, se analizan las particularidades de las organizaciones intermedias y los desafíos que actualmente se plantean a las organizaciones sociales argentinas.

A modo de cierre, la tercer sección resume un conjunto de conclusiones y propuestas para la organización, consolidación, regulación y gestión del Tercer Sector en Argentina. Las propuestas se exponen avanzando desde el marco político más amplio, pasando por la gestión y administración de las instituciones, hasta alcanzar finalmente la problemática específica de los servicios y programas sociales.

INTRODUCCIÓN

LA DINÁMICA DEL CAMBIO SOCIAL

"No duden que un grupo de personas reflexivas y comprometidas pueda cambiar el mundo.

De hecho, eso es lo que ha pasado siempre en la Historia de la humanidad".

Margareth Mead

El hombre no es solo *homo economicus* que persigue exclusivamente su propio beneficio. La condición humana se constituye al calor de las opciones de valor. Estas últimas rigen sus acciones conforme a caminos que nos imaginamos conducen a la realización de nuestros ideales. Las organizaciones son el continente de esos valores e ideales, el espacio donde estos sedimentan, donde se consolidan. Por ese motivo, las organizaciones son las responsables por conservarlos y reproducirlos. Podemos esperar que cuando las organizaciones comiencen a cambiar es seguro que la sociedad en su conjunto también lo estará haciendo. Este libro aborda esos cambios. Se refiere al surgimiento de nuevas instituciones y a la transformación de otras antiguas. Organizaciones solidarias, orientadas por valores humanitarios. Instituciones que incorporan "modelos de gestión apropiados", diferentes de los tradicionales. Más próximos, tal vez, a la gerencia social que a la empresarial.

Probablemente, la palabra solidaridad es la que mejor expresa el potencial latente de las organizaciones de "gerencia social". Se sabe que: "solidaridad" reconoce su raíz etimológica en el término "soleo" (piso o territorio). Entonces, ser solidario significa compartir el piso, encontrarse en la dimensión horizontal de los vínculos de una auténtica comunidad. Una organización solidaria es aquella en la que nadie se siente por encima de nadie. Donde resulta casi tan importante lo "que" se hace, el

“cómo” se lo hace y, en especial, el “con quién” se lo hace.

¿Quién dijo que todo está perdido?

Estamos siendo demasiados pesimistas en nuestros análisis del sector social. América Latina es un continente pleno de riquezas. Considerada en su conjunto, la región posee en abundancia gran parte de los insumos necesarios para el crecimiento económico: fuerza de trabajo, la mayor diversidad de materias primas y hasta combustibles. Incluso, algunos de los países de la región han realizado una impresionante incorporación tecnológica durante la década del noventa.

Sin embargo, los latinoamericanos sabemos que el crecimiento económico no se traduce inmediatamente en bienestar. Lo sabemos porque es algo que vivimos en carne propia, simplemente lo vemos todos los días en nuestras ciudades, en nuestras calles, en los rostros de nuestra gente. Es verdad que han resultado muy útiles los rigurosos estudios econométricos que consiguieron probar las limitaciones (y, tal vez, deberíamos decir la “perversidad”) de la teoría del derrame que postulaba que primero hay que crecer para luego distribuir. Pero la utilidad de estos estudios radica en los métodos empleados y en su lenguaje, el cual los habilita para llegar a los oídos poderosos. Más no en la novedad de sus resultados.

La transformación social recién está comenzando

Con mucha frecuencia, estos documentos dedican la primer¹ y generalmente la mayor parte de su texto, a describir indicadores que expresan el diagnóstico de la situación social. Es indudable que han cumplido una función primordial al alertarnos sobre la importancia de la cuestión social. Pero por más graves que resulten estos indicadores, apenas representan una parte de la problemática en cuestión. En realidad, nos muestran un solo aspecto de lo que denominamos “sector social”.

“Hace más ruido un árbol al caer que todo un bosque que crece en silencio”. Nada más cierto. No obstante, no queremos decir que –tal como sucede en otras regiones– la importancia de la pobreza es algo resi-

¹ Probablemente las investigaciones coordinadas por Nancy Birdsall son las que aportaron evidencias empíricas más conclusivas sobre la correlación positiva entre equidad y crecimiento invirtiendo el sentido causal de la hipótesis desarrollista tradicional. Sin embargo el mayor impacto sobre la comunidad científica y política internacional lo impulsó Amartya Sen y alcanzó su apogeo con la obtención del Premio Nobel de Economía por este último en 1998.

dual. Queremos decir que hay realidades no "indicadas" por nuestros indicadores. La situación social latinoamericana puede estar cambiando sin que nuestros instrumentos nos permitan verlo.

Podríamos discutir si la pobreza en Latinoamérica expresa o no un fracaso del Estado o de la economía, puesto que algunas veces se puede sospechar que aquella adquiere carácter programático resultando funcional a los propios modelos de acumulación y dominación. Pero este no es el objetivo que nos preocupa aquí. Lo que pretendemos es introducir la idea de que buena parte de la crisis social se revela como una crisis paradigmática. Esto significa que será necesario buscar nuevas explicaciones, con nuevas evidencias que se apoyen en variables distintas de las habituales. Cuando no brota agua del pozo tal vez sea mejor cavar en otro lado en lugar de continuar haciéndolo más profundo en el lugar de siempre.

En otras palabras, una de las dimensiones sociales que hace más desesperada la condición de pobreza, es la pobreza de ideas y este es otro de los elementos en los que nuestra región siempre ha sido rica. En estas líneas intentaremos persuadir al lector (lo cual es menos pretensioso que "probar") que las ideas para reducir y superar el estigma de la pobreza están brotando en abundancia en nuestro continente.

El significado de la innovación social

Podemos distinguir tres dimensiones centrales del "sector social". La más importante la constituyen los resultados mensurables: la calidad de vida, el desarrollo social, el desarrollo humano o como quiera llamársele de acuerdo al lugar desde donde se trabaje para medir (y a veces combatir) la pobreza. La segunda dimensión analítica es el sistema de protección social. Es decir, la respuesta social organizada a las necesidades de la población². Llamamos, entonces, sistema al modelo del cual se parte, a la matriz institucional desde donde son formuladas y ejecutadas las políticas sociales. A su vez, estas últimas, constituyen la tercer dimensión del sector social.

La situación social puede estar cambiando sin que nuestros instrumentos nos permitan verlo

² Para una exhaustiva caracterización de los sistemas de protección social recomendamos ver Fleury Teixeira (1997)

En conclusión, aquí planteamos que la situación social de la población es solo una de las dimensiones del sector social. Por lo tanto, un país puede tener gran parte de su población sumergida en la pobreza pero estar avanzando significativamente en las otras dos dimensiones a partir de una reforma del Estado tal que redefina funciones y procedimientos en las áreas sociales y de la formulación de políticas oportunas. Tendrán que pasar muchos años hasta que esos avances se traduzcan en mejoras sobre la mayoría de los indicadores sociales. Pero lo importante es señalar que esto no significa que el sector social esté derrotado. Y, más que nada, tampoco significa que la gestión social resulte anacrónica.

Cuando ponemos a navegar un barquillo de papel en una fuente, es fácil lograr el envión inicial e incluso hacer luego olas para que se aleje. Pero cuando ya se ha ido es casi imposible hacerle volver. Por lo general, optamos también por hacer olas y esperar que estas reboten volviendo a impulsar al barco pero esta vez en el sentido opuesto. Algo similar ocurre con los emprendimientos sociales de combate a la pobreza y la exclusión. Las acciones para el crecimiento económico guardan una curiosa semejanza con el barco que se aleja, mientras que las acciones dirigidas al desarrollo social semejan al barco que se ha ido demasiado lejos y queremos hacer retornar. Aún, en los casos en que se ha encontrado la forma correcta de impulsarlas, sus efectos pueden ser mucho más lentos que los logrados por los emprendimientos económicos .

Hay progresos sociales que no se miden por indicadores tradicionales de evaluación

En definitiva, para superar la crisis paradigmática es oportuno practicar otras lecturas de la realidad. Tal vez valga la pena examinar la combinación de las ya mencionadas tres dimensiones (situación social, políticas sociales y sistema de protección social) en lugar de continuar lamentando nuestros fracasos. Si, tan solo, consideramos los indicadores sociales podríamos llegar a concluir apresuradamente que no importa cuanto se haga puesto que siempre tenderemos a empeorar. Hasta el momento, el impacto de las reformas económicas y administrativas, ha sido contundentemente negativo sobre los indicadores sociales de la región³.

³ Aunque con un poco de buena voluntad se pueden encontrar excepciones como los casos de Costa Rica y Uruguay donde los indicadores han mejorado de forma sostenida o el de Chile donde se ha registrado un notable progreso en los últimos años.

Hacia una innovación social proliferante

Sin embargo, algunos países se encuentran hoy en mejores condiciones estructurales que otros a fin de resolver los problemas de la pobreza, la equidad y la exclusión social. Es importante distinguir cuales son los vectores de ese cambio, en qué lugares se han encontrado respuestas adecuadas. Para ello los latinoamericanos debemos practicar una verdadera dimensión de la innovación social.

Por un lado, unos pocos países han logrado cambios a nivel macro. Verdaderas reformas institucionales impulsadas y dirigidas a nivel del Estado central. El Sistema Unico de Salud del Brasil, es un magnifico ejemplo mundial de ingeniería política resultante de una conquista social. Por cierto, parece desafiar la proclamada agonía del *Welfare State*. Las reformas de la Seguridad Social y de la salud en Colombia siguen un camino similar. Cuando creíamos que no quedaban otras alternativas para nuestros sistemas de salud que las de imitar al mercado de seguros norteamericano, estos dos casos surgieron configurando modelos de exportación *al ritmo Latino americano*.

Lo cierto es que, algunos países nos, están dando buenos ejemplos de políticas sociales adecuadas. Costa Rica ha avanzado en la medición del desempeño de las acciones sociales. Chile nos ha legado algunos ejemplos de acciones costo-efectivas en las áreas sociales. Nuevamente, Colombia, aporta buenos ejemplos con su Plan Nacional de Salud articulado con los Planes Locales de Salud. Algo similar podemos decir del modelo de atención primaria de la salud en Costa Rica. Nuevamente Brasil nos sorprende con su segundo milagro –probablemente mayor y más significativo que el económico- el haber logrado reducir el analfabetismo desde el 20 al 14% en apenas cinco años y, con ello, recuperar a 900.000 chicos de la calle.

Los procesos innovadores no surgen sólo del Estado. Tal vez más significativo que el Plan Educativo brasileño del segundo lustro de los noventa lo fue el Movimiento de la Ciudadanía Contra el Hambre, impulsado por Herbert de Souza (Bethino). Probablemente se trate de la campaña solidaria que reclutó la mayor cantidad de voluntarios en la historia de la humanidad. Millones de Brasileños se involucraron en la campaña, se abrieron cientos de comités funcionando en red para captar fondos y alimentos y distribuirlos de manera adecuada.

¿Como interpretar lo que ha ocurrido? Permítasenos evocar un ejemplo clásico en la historia del conocimiento científico. Horace Walpole

acuñó las expresiones serendítico y serendibidad en el año 1724 para hacer alusión a determinados procesos de búsqueda que generan consecuencias superiores a las que inicialmente uno se había propuesto.

Los buenos ejemplos de emprendimientos sociales no surgen sólo del Estado

(Whyte, 1973). Se basó en el cuento oriental de la princesa Serendib (Serenidad) quien tenía tres pretendientes, a cada uno de los cuales, asignó una empresa casi imposible como su respectiva prueba de amor. Los tres fracasaron, pero en el curso de sus heroicos esfuerzos, cada uno de ellos encontró cosas aun más maravillosas que aquellas que se le habían encomendado. Esta es

una leyenda que cabe perfectamente al proceso de investigación y la sociología de la ciencia supo aprovechar el mensaje. Claro está, no podemos decir que se trataba de pretendientes eficaces, dado que no consiguieron satisfacer el requerimiento original. No obstante, cada pretendiente consiguió conmover a la princesa Serendib.

Algunas de nuestras políticas sociales son serendíticas. Su impacto es mucho mayor que su eficacia. No hacen lo que se proponen, hacen cosas aún mejores. El caso del Programa Vida de la Provincia de Buenos Aires podría encuadrarse dentro de esta categoría. Desde una perspectiva estrictamente técnica un evaluador social habría considerado poco viable un gran despliegue de recursos para distribuir alimentos altamente perecederos (leche y huevos frescos) a la población necesitada. Empero, un conjunto de mujeres, la mayoría de ellas amas de casa, que reciben periódicamente los víveres, asumieron su distribución directa entre la población de su respectiva manzana. Como en la referida leyenda de la princesa Serendib se distribuyeron alimentos y a la vez, se creó una red social y nudos organizacionales en función de la solidaridad.

Probablemente los criterios de focalización, la selección de los nutrientes, los mecanismos de control de gestión y monitoreo podrían haber sido considerados ineficientes de acuerdo a criterios técnicos vigentes en política Social. Sin embargo, la red social que generó el programa permitió captar altas externalidades. Entre los múltiples beneficios inesperados de este programa centrado en las llamadas *manzanas* se ha descubierto ahora que ellas detentan un amplio poder de contención de la violencia quizás uno de los mayores y sin duda el emergente más crítico del problema social del Conurbano Bonaerense. La experiencia ha sido tan positiva que, en las elecciones provinciales, la oposición política asumió un compromiso público con la continuidad del programa.

La innovación social es tímida e introvertida. Generalmente sólo se da a conocer en ámbitos reducidos y a grupos pequeños. Es por ello que

por cada experiencia innovadora a nivel nacional se registran decenas o, tal vez, cientos de iniciativas a nivel municipal. En general, los ejemplos más destacables de modelos de gestión social son característicos del nivel local. Se trata de esquemas participativos para la toma de decisiones o de soluciones alternativas para la gestión pública. El municipio de La Pintana en Chile utilizó técnicas de planificación participativa con singular éxito⁴. El municipio de Trenque Lauquen, en la provincia de Buenos Aires, implementó un seguro público de salud que extendió la cobertura de sus prestaciones hacia los carentes y desempleados, quienes pagan su contribución personal con horas de su propio trabajo.

Pero el caso que tal vez que pueda adquirir mayor carácter paradigmático sea el del recientemente formado municipio de Campinas do Monte Alegre en São Paulo, donde el intendente electo terciarizó todas las actividades hacia cooperativas de servicios e incluso llegó a generar un bono que sustituía a la moneda nacional.

Por otro lado, los organismos del Estado también pueden ser autónomo proclives al cambio. Las universidades de América Latina están comenzando a asumir un papel protagónico en la innovación social. En Antioquía (Colombia), la universidad asumió un, maravilloso emprendimiento de apoyo empresarial, capacitación laboral y hasta sindical de niños de la calle y madres solteras. En lugar de cerrar los ojos a la situación y plantear que los niños no deben trabajar, se les enseñó a hacerlo, se los indujo a organizarse gremialmente para evitar abusos, a establecer tarifas y aranceles para sus tareas, también, desarrollar redes de comercialización para sus servicios y productos.

Otras universidades avanzan más tímidamente pero ya han despertado ante la situación y comienzan a entender que tienen un papel muy importante que desempeñar en el desarrollo social de la región. Son cada vez más sensibles a las demandas de los sectores y actores vulnerables. La Universidad de Buenos Aires, por ejemplo, ha iniciado en 1999 un concurso de ideas solidarias para la innovación social.

Cuando la universidad comprenda el papel que le corresponde el en desarrollo social la pobreza será erradicada del continente

⁴ Ejemplo presentado por Alejandra Faúndez en el marco del Curso de políticas Sociales para formación de profesores dictado en el INDES - Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. Octubre. 1998.

Pero los ejemplos de acciones no solo vienen del Estado. Están surgiendo en la región redes de acción que se orientan a la resolución de los problemas sociales. En Centroamérica, hay varios ejemplos de redes sociales para enfrentar la violencia donde se destaca el caso de las acciones no gubernamentales para combatir los secuestros en Guatemala⁵. En Uruguay, se avanza hacia una convocatoria pública para luchar contra las drogas⁶. Red Solidaria, en Argentina, es una organización que se encarga de recibir pedidos de ayuda y poner en contacto a las personas o instituciones necesitadas con quienes estén dispuestos a ser solidarios. Recolectan todo tipo de contribución desde medicamentos y ropa hasta una simple palabra de aliento. A su vez, algunos medios realizan tareas similares, la radio bonaerense Apuntes FM (98,9Mhz) en cinco años han recorrido 83 mil kilómetros y repartido 430 mil kilogramos de alimentos.

Sin embargo, tal vez una de las propuestas que pueden ser instrumentadas a nivel macro y que mayor impacto podrían tener sobre ciertas causas estructurales, sean las del premio Nobel de economía James Tobin consistente en implementar un fondo mundial para erradicar la pobreza a través de un impuesto a la globalización del 0.5% de todas las transacciones financieras internacionales, o la revolucionaria propuesta de los microcréditos impulsada por Mohamed Yunus.

Brotan acciones solidarias aún en los lugares donde menos los esperamos

El sector privado también comienza a asumir su responsabilidad. Hace algo más de una década los progresistas centran sus prédicas en el combate a la explotación. El capital siempre era el enemigo. Aunque la explotación no ha desaparecido y de hecho probablemente aumentó, vemos que en nuestros días la lucha tiende a plantearse contra la exclusión social. Lamentablemente, ser explotado, es un sinónimo de hallarse bajo una relación de empleo. Hoy el mayor temor de las personas parecería ser no ser explotados por nadie si la opción definitiva fuese precipitarse en un abismo de necesidades y pérdida de autoestima. Este desplazamiento de la problemática dio lugar para que algunas empresas privadas comiencen a asumir emprendimientos sociales y solidarios. Organizan acciones solidarias entre su propio personal y, a partir de allí, hacia la comunidad. Tal vez, el caso más des-

⁵ Caso presentado por Fernando Valdez en el marco del Curso de políticas Sociales para formación de profesores dictado en el INDES - Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. Octubre. 1998.

⁶ Ejemplo presentado por Jorge Lanzaro en el marco del Curso de políticas Sociales para formación de profesores dictado en el INDES - Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. Octubre. 1998.

tacado sea el de la empresa aseguradora Prudential la cual, desde hace 125 años, promueve actividades de compromiso social. La más brada es el Día Global del Voluntario, en el que los empleados de la corporación en todo el mundo colaboran junto a sus familiares y amigos con instituciones sin fines de lucro.

Es importante notar la diferencia existente entre instaurar acciones solidarias y donar parte de los beneficios de la empresa para fines sociales o incluso institucionalizar una propia fundación para el desarrollo de estas acciones. Las empresas privadas solidarias extienden parte de sus esquemas organizativos hacia las acciones sociales. Por ejemplo, el 2 de septiembre de 1999 Prudential celebró el Quinto día Global del Voluntario. Previamente, la empresa contactó asilos, geriátricos, escuelas carenciadas y otras instituciones sociales con las cuales colaborar. Ese día se otorgó franco a los empleados pero se les invitó a participar en las acciones voluntarias. De modo que, por una parte cada empleado tenía la opción de ser o no solidario, y por la otra, la acción no quedaba restringida a una donación sino a las propias acciones de trabajo voluntario. Participaron 20.000 empleados de Brasil, Estados Unidos de Norteamérica, Hong Kong, Italia, Japón, Corea, Filipinas, Polonia, Taiwan y Argentina. Los beneficiarios fueron 275 instituciones sociales en las que se realizaron trabajos de pintura, reparación, mantenimiento y recreación⁷. Más allá de un gesto filantrópico, las empresas han comprobado que este tipo de acciones también genera beneficios empresariales, no solo mejora su imagen comercial, las tareas voluntarias alentadas por la empresa refuerzan, a su vez, los equipos de trabajo y el sentido de pertenencia.

Mientras los hombres mantengan prácticas solidarias habrá esperanzas de erradicar del mundo la pobreza y la exclusión

La multinacional latina Arcor que cuenta con 12.000 empleados y opera en 85 países trabaja en el sector social desde 1991 por medio de su fundación. Arcor se incorporó al grupo de entidades representativas del sector empresarial argentino, tales como Bemberg, Bunge y Born, W.K. Kellog, Juan Minetti, Navarro Viola e YPF que constituyen el grupo de Fundaciones Donantes Argentinas. La misión de esta congregación es promover los mecanismos más eficientes para actuar en la comunidad. Sus funciones comprenden el diseño de planes conjuntos de acción,

⁷ "Solidaridad con beneficios" La Nación . sección 8 empleos. Domingo 10 de octubre de 1999. Página 2.

intercambio de experiencias, promoción de lo que ellos llaman la nueva filantropía y la información a los hombres de negocios acerca del papel social de las empresas.

El rol protagónico en esta cruzada innovadora para eliminar la exclusión y la pobreza no ha sido reservado para el Estado ni para el Mercado. El denominado Tercer Sector, sector sin fines de lucro o no gubernamental, creemos que traduce la tecnología adecuada para el desarrollo social. Se trata de un conjunto de organizaciones aptas para extender una dinámica solidaria que permita aprovechar los recursos y habilidades de cada uno, captar externalidades, mejorar las condiciones de producción y distribución de bienes y servicios y en suma, generar capital social y capital humano.

Algunas de las acciones más apropiadas para reducir la exclusión demoran algún tiempo en alcanzar formas institucionales e incluso a veces se resisten a hacerlo. Cuando a principios de los noventa un pequeño grupo de desempleados del Conurbano Bonaerense comenzó a practicar el trueque como mecanismo de subsistencia no vislumbraba que estaba dando origen a una gigantesca bola de nieve que pronto involucraría a casi un millón de personas. Heloisa Primavera – una de las ideólogas y difusoras del “Club del trueque”- denominó a este emprendimiento: “ la economía de la solidaridad”.

Postulamos aquí que no debemos ver ni analizar estas instituciones con prejuicios. Todas las instituciones intermedias tienen un gran potencial innovador. Es cierto que, cuanto más antigua una institución, esta tiende a incorporar una mayor resistencia al cambio. Sin embargo, no faltan buenos ejemplos de innovaciones sociales y solidarias en parroquias, sindicatos, pequeñas asociaciones comunales y vecinales. La Iglesia Católica que lleva ya dos mil años de globalización, mucho tiene para enseñarnos respecto a las prácticas más adecuadas para sobrevivir y expandirse en esta nueva era. Los sindicatos son tal vez las instituciones que desde el medioevo más han avanzado en la consolidación de prácticas solidarias. Precisamente, son tipo de prácticas que necesitamos recuperar.

En resumidas cuentas, todas estas evidencias nos llevan a postular lo siguiente:

- a) **El cambio en el sector social ha comenzado.** Aunque aún no está suficientemente avanzado como para que registremos sus mayores consecuencias, la transformación está en marcha. En América Latina hay ejemplos -buenos ejemplos- de gestión social innovadora. Algunos ya los estamos detectando. Otros los iremos encontrando en el camino. Muchas de las nuevas instituciones so-

lidarias aportan al cambio. Algunas de las viejas instituciones intermedias como las iglesias y los sindicatos todavía no colgaron los guantes en esta cruzada por la transformación social y contra la exclusión. Así mismo están comenzando a innovar en sus modelos de acción.

- b) **El denominado "Tercer Sector" se halla en plena expansión.** Aunque no todos los cambios y logros del sector social pueden adjudicársele, ni todas las organizaciones que en él se incluyen pueden llamarse solidarias ni contribuyen a reducir los problemas sociales; el Tercer Sector en su conjunto es el mayor responsable por la innovación social. Si podemos considerar a este sector como la semilla del cambio, entonces hay señales económicas e institucionales alentadoras. En Argentina, según GADIS, ya existen alrededor de 100.000 organizaciones de la sociedad civil. Pero resulta más significativo mirar hacia los Estados Unidos de Norteamérica donde según Jeremy Rifkin (1996) se cuentan más de 1.400.000 organizaciones sin ánimo de lucro que son responsables por el 6% del PIB y el 10,5% del empleo total. Sólo siete países del mundo tienen un Producto Interno Bruto superior al gasto anual al Tercer Sector de los Estados Unidos, y el mismo emplea en aquel país a más personas que la construcción, la electrónica, el transporte o la industria textil.
- c) **Se demorará en medirlo y sus datos no saldrán a la luz de un día para otro, del mismo modo como tampoco resultaron inmediatos los registros del impacto negativo de las crisis y ajustes económicos.** Evaluar adecuadamente los emprendimientos sociales innovadores requiere de un verdadero cambio de paradigmas. Muchas de las políticas, organizaciones y acciones espontáneas en marcha tienen una capacidad *serendíptica* de transformación. Sus efectos positivos van mucho más allá de sus objetivos explícitos. Su capacidad de activar y sincronizar voluntades, produce transformaciones que no hubieran superado las pruebas de un examen de factibilidad tradicional. Sin embargo, como ocurre con las buenas semillas, el día en que comencemos a ver los brotes de este cultivo solidario las raíces ya estarán fuertes. Hay un poderoso fertilizante que garantiza la velocidad y productividad en la cosecha: los medios de comunicación masiva. En Argentina los grandes periódicos están dedicando cada vez mayor espacio a la difusión de las acciones y organizaciones soli-

darias. Además, existen publicaciones mensuales especializadas en el Tercer Sector y una media docena de excelentes programas televisivos por cable dedicados al sector social sin olvidar la tradicional y poderosa contribución de la radiofonía a los emprendimientos solidarios.

- d) **Los buenos ejemplos de gestión social surgen de abajo hacia arriba.** Desde la sociedad civil al Estado y dentro de este desde la periferia hacia el centro. Como dijimos, el denominado Tercer Sector es el principal, pero no el único, vector de esta proliferación innovadora en la áreas sociales. Existen expresiones innovadoras en el sector social que aparecen y tal vez lo sean, invertebradas, espontáneas, que nunca llegan a institucionalizarse ni llegan a adquirir una estructura organizativa. Existen otras efímeras que se desvanecen luego de alcanzar su misión o aún sin haberlo logrado. Pero incluso en los peores casos, en aquello que se llegan considerar como fracasos, existe un margen de serendibidad. Sin duda hallaremos expresiones innovadoras en los organismos públicos lo mismo en el ámbito privado.
- e) **Los modelos exitosos de gestión social pueden irradiar sus beneficios hacia el mercado.** Si hasta ahora para el fortalecimiento del Tercer Sector se pensaba básicamente en cómo aplicar herramientas de la gestión empresarial en las organizaciones sin fines de lucro; podemos decir que la gestión de valores y en particular de la solidaridad, constituye una estrategia propia de la gestión social que está comenzando a ser incorporada y estudiada por el *management* empresarial. Una encuesta realizada por el Wall Street Journal (1993), en todos los estados de Norteamérica registró que la lealtad es la mayor debilidad en la fuerza del trabajo de aquel país. Aunque los individuos desean un ambiente de compromiso y estabilidad, sus conductas personales en el mercado laboral y dentro de las empresas son contrarias a la construcción de ese ambiente. Las organizaciones del Tercer Sector parecen haber encontrado el antídoto para esa falta de sincronía entre individuo y organización. Las organizaciones del Tercer Sector tienden a centrar su toma de decisiones en los valores compartidos por sus miembros, tal es su principal ventaja sobre las empresas lucrativas e incluso sobre el Estado; lo que viene a ser más relevante que el estar exentas de impuestos o de regulación.

En fin, estos puntos constituyen las hipótesis centrales que guían este trabajo y serán desarrolladas y analizadas en el transcurso de las

mismas páginas que siguen.

El Tercer Sector como nuevo actor social

*¿Qué es el Tercer Sector? ¿En qué se diferencia del primero y del segundo?
¿Qué son las organizaciones intermedias? ¿Qué quieren ser? ¿Qué hacen?
¿Cuáles son las diferencias entre ellas?
¿En qué se diferencian las versiones locales de las extranjeras?*

Todavía carecemos de respuestas verdaderamente sólidas para todos estos interrogantes. Pero estamos convencidos que ellos configuran la hoja de ruta respecto de todo cuanto es preciso saber acerca de Tercer Sector. En gran parte, los modelos de gestión de estas instituciones dependerán de las definiciones de las cuales partan. De las definiciones acerca de quienes son ellas mismas y del contexto en el cual se desempeñen.

Sin embargo, más allá de cómo se conciban a si mismas –o mejor dicho de cómo se autodefinan- estas organizaciones están adquiriendo un protagonismo singular e innovador. No solo adquieren protagonismo sino que lo hacen como los únicos héroes de una novela donde todos son pintados como villanos.

En efecto, actualmente percibimos expresiones de la sociedad civil de los más diversos tipos que aparecen como proveedoras eficientes y legítimas de bienes y servicios sociales. Pero, al mismo tiempo, circulan discursos radicales que se refieren a un “Estado desertor” y a un “mercado salvaje”.

Las organizaciones solidarias aparecen hoy como los únicos héroes de una novela donde todos son pintados como villanos

Tómese, por ejemplo, la caracterización que hacen los medios de comunicación de algunos de los mayores problemas nacionales del fin del siglo, como la desocupación, la exclusión, la inseguridad urbana, la nueva pobreza, las catástrofes ambientales (incendios del sur, inundaciones en el litoral, sequía en el norte). En todos los casos el mercado y, más recientemente: “la globalización” aparecen

como la causa o, por lo menos, como un agravante de los problemas. A su vez, el Estado -en todas sus formas, esferas y jurisdicciones- pierde el áurea del *ogro filantrópico* para ser caracterizado como un ausente—o al menos en retirada- de las batallas sociales. Y que para colmo, las pocas veces que se hace cargo de los problemas muestra incompetencia.

Dos actores emergen en los escenarios políticos y sociales de forma simultánea. Cada vez lo hacen con mayor fuerza pero en especial con mayor prestigio: por un lado los organismos de crédito internacional, sugiriendo, forzando y financiando acciones. Por otro lado el Tercer Sector, o sector no gubernamental.

La banca internacional actúa como un *alter ego* del Estado y parece regular todas sus acciones. Situarse desde el lado de la "oferta" de recursos de financiamiento de programas sociales, es la panacea de los burócratas del "bienestar social". Lejos estos de condicionar o poner trabas, manifiestan su total apoyo al Tercer Sector. Así, por ejemplo, las actividades de distribución y provisión se desplazan del ámbito estatal hacia las entidades intermedias. Consiguientemente, parte de las actividades de evaluación, estudio y monitoreo se mueven desde las consultoras privadas hacia el Tercer Sector.

El protagonismo del Tercer Sector aumenta con la misma fuerza y velocidad con la que se reduce el de otros dos actores eminentes de la política social clásica: el Estado y los sindicatos.

El ser de las organizaciones solidarias

Así como los hijos adolescentes necesitan afirmar su identidad diferenciándose de los padres, parece acontecer lo propio con las organizaciones solidarias. Por lo general, estas definen su "ser" por la negativa, por referencia a aquello que no son.

En busca de su "cara social" los organismos internacionales exigen que mucho de lo que antes hacían el primer y segundo sector hoy lo haga el tercero

¿Qué es lo que niegan las organizaciones solidarias? Por lo pronto, rechazan algunas de las características del Estado y del Mercado. "No" son gubernamentales razón por lo que presumen desenvolverse en marcos no politizados y regidos por la lógica del poder. "No" son

lucrativas, puesto que, mas bien, se sustentan en la "transferencia" y en la "donación" de sus productos y servicios. En ese sentido, también es interesante ver como nos condiciona la lengua. A diferencia del idioma Inglés, en el castellano sabemos que **ser** y **estar** son cosas diferentes. Esta diferencia se reproduce -no en la lengua, pero si en el habla- cuan-

do se trata del Tercer Sector. En inglés se las denomina organizaciones *non profit* (no lucrativas), en castellano "No gubernamentales". Sin da, es algo curioso que nuestras organizaciones solidarias estén más preocupadas por diferenciarse del gobierno, mientras que las nas buscan diferenciarse del mercado.

Durante su visita a los Estados Unidos, Alexis de Tocqueville se maravilló ante la enorme cantidad de asociaciones -obras benéficas, grupos corales, grupos eclesiales de estudio, clubes de lectores, etc.- de aquel país. Para el filósofo francés estas instituciones intermedias tenían un impacto muy saludable en la sociedad, convirtiendo a individuos egoístas en ciudadanos solidarios. Recientemente, Francis Fukuyama, creyó conveniente retomar la línea de Tocqueville. El asociacionismo no solo es bueno para la política, como asegura en su libro *Trust* (1997) sino que también lo es para la propia economía. Las asociaciones inculcan con facilidad el hábito de trabajar en equipo y, por lo tanto, incrementan la productividad; hacen innecesarias las reglas rígidas y los complejos contratos legales. En pocas palabras, suavizan las fricciones del capitalismo. Pero suavizar es bastante menos que suprimir.

Las organizaciones solidarias suavizan las fricciones del capitalismo

Aún, los mas fervientes promotores del neoliberalismo, comienzan a reconocer la impotencia del mercado para resolver los problemas de las personas y mejorar su calidad de vida, algo que ya había entrevisto el propio Adam Smith. Saben, además, que si la calidad de vida no mejora y los problemas no se resuelven, son los fundamentos mismos del capitalismo los que terminarían erosionándose. Comienza a debatirse la necesidad de un *capitalismo social* que implica la producción solidaria y el consumo consciente eludiendo así la tendencia general a la "comoditización" de las mercancías (que masifica el consumo y elitiza el empleo). En otros términos, en el debate se impone la noción de que no es a partir del Estado, pero tampoco del Mercado de donde surgirán las nuevas soluciones, necesarias para los problemas sociales generados, por aquello que algunos llaman "tercera ola" de la producción. En este contexto, la sociedad civil deja de ser una amenaza al mercado debiendo ser dominada por el Estado, para convertirse en una expresión de intercambios generalizados bajo una legalidad supuestamente equivalente entre los individuos.

La reconstrucción de la trama social

En el próximo siglo se instaurará un arduo debate sobre la manera restaurar la sociedad civil. Posiblemente la arena no serán los negocios, ni el gobierno, sino el mercado y la política. En ese espacio, las instituciones, las relaciones y la iniciativa individual marcarán el avance hacia el bien común. La sociedad civil se proyecta como el terreno que permitiría las conexiones entre negocios y gobiernos con unas comunidades económicamente prósperas.

Un creciente cuerpo de literatura describe la declinación de la sociedad civil cuando esta es pensada desde la cima de la Nación. Michel Sandel (1996), filósofo de Harvard, lamenta la pérdida del compromiso cívico y comunitario a los que juzga como insumos esenciales de la autogestión. Argumenta que la sociedad civil solo puede ser reconstruida desde el nivel local y no desde el nacional. No debe sorprendernos la extrema polaridad conceptual y hasta filosófica que está adquiriendo la problemática del poder. Mientras que la concentración de poder a escala mundial no cesa de incrementarse, en todas partes, las personas demandan transparencia, visibilidad y "escala" en la estructuras que lo reproducen. La interpelación al "poder local" es un hecho, ya sea este manifestado como una evocación de la "comunidad" o como una recreación imaginativa de la "polis" clásica que se halla en la base misma de la democracia occidental.

Sólo la sociedad civil puede reconstituir a la sociedad civil

Por su parte, el cientista político Robert Putnam (1993b), describe la disminución del capital social y vincula sus altos stocks con la prioridad económica local. El historiador Francis Fukuyama (1997) señala igualmente, según mencionamos antes, que la sociedad civil se apoya en la confianza.

Herton, Melville y Walesh (1997) llegan a asumir que el desafío no consiste en indagar las vías conducentes a como fortalecer la sociedad civil y detonar la autogestión. Ellos postulan que la prosperidad avanza de comunidad en comunidad, una cada vez, hacia la cima. Quienes impulsan esa prosperidad son los emprendedores cívicos que surgen de las bases. Avanzando mas allá de la reingeniería empresarial y de la reinención del gobierno sus esfuerzos se centran en forjar nuevas formas de colaboración en la sociedad civil que pueden ayudar a construir un puente entre los negocios y el gobierno. Pero siempre que no sean, el gobierno de los negocios, ni el negocio de los gobiernos. Según Herton, Melville y Walesh (1997) el concepto que surge finalmente es el de "comunidad económica" que estaría determinado por cuatro fuerzas o me-

gatiendencias: a) Una nueva globalización, b) Tecnología informativa, c) Cambios demográficos y d) Devolución. Destacaremos, aquí, las dos primeras por considerarlas más asociadas con la problemática de la innovación y el fortalecimiento del Tercer Sector.

La restauración de la sociedad civil se logra ayudando a la gente a trabajar junta en proyectos específicos, para mejorar la economía y la comunidad, reformar su sistema educativo facilitando el cambio, buscando contactos empresariales, revitalizado el desarrollo urbano y mejorando el acceso a la información.

En síntesis, en el nuevo debate académico e intelectual que se inaugura en los albores del siglo XXI, el término *autogestión* es resignificado. Abandona su carácter de lucha obrera por la posesión de los medios de producción y se la despoja de connotaciones con las banderas políticas erigidas por los comuneros de 1870 en el temprano anarquismo. Sin embargo, aun mantiene el potencial explicativo, que Prohudon reconocía a la dialéctica entre **autoridad** y **libertad**. La sociedad compleja y extensa solamente podría recomponerse de conformidad con aquello que este autodidacta magistral denominó el "principio federativo". Y, en nuestra opinión, este principio no se encuentra demasiado distante de la actual noción de las "redes asociativas" y solidarias que verdaderamente tejen la trama social.

Ahora bien, autogestión, es un camino legítimo para la reconstrucción de la trama social a través de las formas espontáneas de organización. La autogestión, así entendida, involucra el posible desarrollo de nuevas forma de relación público – privado. Involucra el trabajo centrado en una base local que favorece el compromiso comunitario.

El desarrollo en los nuevos términos globales es más viable a escala local que nacio-

Economía solidaria y globalización

La globalización primero ha surgido como la integración del sistema financiero mundial y seguidamente como la eliminación de las barreras al comercio. Se pueden distinguir dos paradigmas de la globalización. El antiguo, según el cual, el capital transnacional busca áreas, regiones, sectores de bajos costos por la exportación de altos volúmenes de mercancías (*commodities*) hacia el resto del mundo. La mayoría de las inversiones de los '80 en el sudeste asiático y México siguieron ese modelo.

Ahora, una nueva globalización motiva las inversiones. Más rentable que la producción de *commodities* es la generación de productos flexibles, innovadores, que incorporen alto valor. La búsqueda de esa renta innovativa incorpora una lógica de organización industrial más próxima a la de las empresas de servicios que a las industrias tradicionales. La meta del capital es participar como un colaborador comprometido y crítico en el desarrollo regional, impulsando industrias de alto valor agregado al nivel mundial. En este modelo, las corporaciones invierten en negocios para ganar acceso a fuerzas de trabajo especializada, investigación, capacidad de comercialización, redes innovativas y una infraestructura cívica de negociación. El foco no está centrado exclusivamente en el bajo costo sino en la mejor articulación entre las posibilidades de obtener producción con buen diseño, manufactura, investigación, ejecución y marketing de larga escala.

Revisando los cambios que genera el nuevo entorno global y los desafíos que se plantean al Estado, Guillermo O'Donnell (2000) postula un Estado en el que la mayoría de sus agentes persiguen una aproximación al bien público. Según este autor vivimos en un mundo en el cual controlamos escasas palancas de poder y de conocimiento que propulsan los cambios políticos, económicos y culturales e informáticos en el mundo. El Estado Nacional no consigue asumir la responsabilidad integral de lograr el bien público. Sólo puede buscar "aproximarse" al mismo porque, tanto la complejidad del mundo contemporáneo como la multiplicidad de voces e intereses que la democracia implica, prohíben la tentación tecnocrática de hallar una respuesta final a cualquier problema de mínima importancia colectiva.

El desarrollo de redes es más fácil en gestión social que en la gestión empresarial competitiva

Es difícil que las condiciones más propicias para este nuevo paradigma global se consigan a escala nacional. Generalmente se logran a nivel local. Es por eso que la globalización promueve regionalización. En su libro, Hertton, Melville y Walesh (1997) sostienen que el capital transnacional persigue ahora nichos micro regionales de oportunidades de producción. El desarrollo local aparece como una oportunidad invaluable para la reconversión económica socialmente sustentable. Sin embargo, el generar estas condiciones económicas favorables para la radicación empresarial no puede ser responsabilidad exclusiva de los gobiernos de municipios y departamentos. Los inversores buscan externalidades positivas, es decir condiciones en las que el accionar de otros agentes potencia y facilite la propia actividad económica. Cultivar externalidades es

la función principal de la economía de redes, pero a la vez es una propiedad casi intrínseca de las sociedad civil. Los municipios lo logran sólo cuando se articulan con universidades, asociaciones civiles, organismos internacionales, etc.

Redes electrónicas y redes sociales

Asistimos al despegue de la economía de las redes. Si las máquinas siempre han provisto metáforas para organizar las instituciones (Morgan, 1993) hoy, más que nunca, las nuevas formas de trabajo de las tecnologías informativas proveen el modelo de la división del trabajo humano: las redes.

La forma actual de trabajo es un conjunto de personas autónomas operando en diferentes lugares pero haciéndolo bajo el mismo paraguas institucional. Las condiciones de una firma consolidada en posiciones de ventajas competitivas actualmente son: calidad, velocidad e innovación.

Las organizaciones cualquiera sea su tamaño deben encontrar el núcleo de habilidades (funciones) en virtud de las cuales ellas reúnen estas tres condiciones y terciarizar el resto. En eso consiste la reconversión. Para ser los mejores del mundo en lo que hacemos, no podemos hacerlo todo. Es necesario ser cooperativos para ser mas competitivos. Las pautas tradicionales de la integración vertical para alcanzar economías de escala, van cediendo lugar a las redes y conjuntos de alianzas estratégicas diseñadas para alcanzar economía de alcance.

En todas las épocas
hubo organizaciones
motivadas por la
solidaridad

La dualidad descentralización-especialización, impulsa la economía de redes. La noción de "economías de redes" implica un contexto donde una organización prospera cuando las otras también prosperan. Si, para ser competitivo, es necesario poder desarrollar actividades, servicios o productos de calidad de forma rápida e innovadora, entonces es imposible hacerlo allí donde no se cuenta con otros a quienes delegar parte de las actividades que desarrolla la organización.

La tecnología informativa y la globalización hacen posible la economía de redes diseminada geográficamente. Sin embargo, la posibilidad de desarrollar redes locales georeferenciadas permite acelerar los tiempos de producción, reducir los costos de transacción, entre otros el costo derivado de localizar a un especialista para un determinado proyecto,

capacitar a un proveedor o aprender a utilizar una nueva tecnología.

Organizaciones intermedias modernas y tradicionales

No cabe duda que las iniciativas privadas orientadas a resolver problemas o a satisfacer necesidades sociales reconocen una larga data. Han existido en situaciones históricas completamente disímiles. Se sabe, que una pauta de asistencia y donación, se ha visto reproducida bajo las más diversas constelaciones culturales. En todas las épocas pueden encontrarse distintas formas de prestación de bienes y servicios relacionados ya sea con valores religiosos, con necesidades de autoestima y reconocimiento, con dispositivos de "control social", con una actitud desinteresada y solidaria, como así también con variantes de reclutamiento y clientelismo político. Incluso se ha sostenido que en nuestra propia especie existen inclinaciones a la "ayuda mutua". En tal sentido, el solo hecho de considerar la condición del hombre como privada de cualquier inclinación cooperativa hacia sus semejantes no deja de constituir el supuesto discutible de una particular visión. Interrogarse por las causas y motivos que mueven a los hombres a cooperar o, contrariamente a ello, a someterse a las inclemencias del conflicto ha constituido un aspecto central de cualquier teoría sociológica. Sin embargo, la cuestión reside en el nivel de análisis puesto que podemos hallar las causas y motivaciones, o bien, en la propia naturaleza del hombre, o bien, en las condiciones sociales vigentes.

Nos referimos a un patrón inmemorial de mantenimiento de vínculos de reciprocidad. Sobran evidencias desde el campo de la antropología y de la historia comparada en el sentido de encontrar formas de cooperación solidaria y donación, de asistencia y contención de necesidades, en lo albores mismos de la humanidad. Sin embargo, es algo evidente en nuestros días que la trascendencia y proyecciones que ponen de manifiesto las diversas iniciativas suscitadas en el campo de la acción social voluntaria y su organización autónoma, constituyen en sí mismas un fenómeno novedoso. Novedoso, principalmente, por el hecho de que procesos activados por la solidaridad y la simpatía, se están comenzando a proyectar más allá de los límites de una institución central de "apoyo" de la propia civilización moderna como es el mercado. Asimismo, resulta novedoso, porque muchas personas, si bien de manera difusa, poseen una visión más personalizada de las relaciones sociales. Una visión mucho más interesada en

Tal vez las organizaciones solidarias asumen la función primordial de recuperar la utopía

la proximidad de los vínculos, en las prestaciones por donación y en la generación de "derechos" desde afuera de la esfera política. Quizás, pueda conjeturarse, que este fenómeno está anticipando, o por lo menos, induciendo el diseño de una utopía activa consistente en "descen-trar" al Estado como fuente de legitimidad

En definitiva, pensamos en un fenómeno mediante el cual, ámbitos parciales de la sociedad comienzan a ganar autonomía y dejan entrever que la política no puede ser el único centro natural desde donde se ejercen las funciones de control de toda la sociedad (Beyme, 1994: 13). Si se prefiere esta imagen, se trataría de la promesa de una "ciudadanía total" que articula diferentes derechos parciales pero que son necesariamente recíprocos (Funes,1993: 56). En cierto modo, deberíamos preguntarnos también, si no estaríamos frente a un proceso multidireccional de nuevas formas de sociabilidad superadoras del individualismo posesivo de mercado. Formas que no harían más que traducir cambios objetivos que se están produciendo en la misma sociedad nacional y en el contexto internacional.

Organizaciones intermedias y estructura social

El fenómeno que actualmente representan las organizaciones solidarias debería ser interpretado a la luz de dos aspectos eminentemente modernos que no han hecho más que profundizarse con el paso del tiempo. En torno a estos aspectos, la tradición sociológica llegó en su momento a establecer categorías sumamente precisas.

El primer aspecto se refiere a la **complejidad y diferenciación** que conmovió a la propia estructura social al descomponerse los marcos comunitarios que contenían formas elementales de relación interpersonales. Es sabido, que buena parte de las funciones que desempeñan numerosas organizaciones de asistencia social y protección, se han desprendido del sistema familiar tradicional por razones que no analizaremos aquí. En la evolución de la asistencia de los desposeídos y enfermos, encontramos asimismo una pauta reiterada de asistencia y donación.

No nos referimos solamente a las acciones de la Iglesia Católica en cuyo caso se trataba de acciones misionales informadas por la actividad confesional. También podemos encontrar en nuestra propia historia antecedentes de todo tipo, en

El papel histórico de las organizaciones solidarias actuales es mucho más importante que el de las antiguas

lo referido a la beneficencia social y la protección solidaria (Thompson, 1995). Antecedentes históricos como la Sociedad de Beneficencia, la actividad de numerosas mutuales y la expansión, en parte autónoma y en parte subordinada, de las organizaciones sociales populares durante el surgimiento del Estado de bienestar, pueden constituir, en tanto antecedentes, importantes puntos de referencia. Pero si los contextos sociales son distintos en cada caso, la misma cultura de la solidaridad y la gestión social no lo es menos.

El segundo aspecto de interés para los primeros sociólogos fue el **problema del orden**, ya que estaban advirtiendo el peligro de que la integración social fuese incompleta. Existía un acentuado temor que sus mismas fronteras de inclusión comenzaran a estrecharse. De ningún modo puede suponerse que una problemática como la de la "exclusión social" haya carecido de antecedentes (Castells, 1996). Cuando, a fines del siglo XIX, muchos políticos y científicos sociales pensaron en la "cuestión social" con categorías que todavía utilizamos, se referían a una problemática que se ha venido transformando. Antes, al igual que ahora, se entendía en términos de metas deseables tales como: el equilibrio social, la equidad en el suministro de bienes públicos y la cohesión a través de la ciudadanía.

Aunque tiene sentido indagar en torno a orígenes y antecedentes históricos de las modernas organizaciones solidarias, el análisis de la dimensión temporal debe ser relativizado. La razón es que el fenómeno contemporáneo de las organizaciones solidarias de ningún modo puede explicarse debido a una continuidad o exclusivamente en base a precedentes. Uno podría indagar retrospectivamente y de seguro hallará organizaciones de este tipo en la más remota antigüedad. Corremos el riesgo de alcanzar resultados bastante triviales a partir de una visión retrospectiva de larga duración acerca de un fenómeno del cual destacamos su novedad. Por tal motivo nos atrevemos a conjeturar que el notable activismo y relevancia de las organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones solidarias transnacionales no solo se expanden sino que se convierten en interlocutores cada vez más legítimos de los organismos internacionales

(o del tipo *non profit*) se explican básicamente como un fenómeno contemporáneo.

De este modo, la regulación del conflicto industrial, la compensación de los innumerables efectos que tuvo de la degradación de la vida urbana, la socialización de grupos étnicos, o la protección y asistencia de determinados sectores o personas, constituyeron situaciones que a lo

largo del tiempo han promovido la necesidad de realizar acciones de mantenimiento y reproducción de la sociedad misma.

Un aspecto que reviste análoga importancia es el que aún plantean los difíciles problemas en la administración y gestión de una clase de bienes cuya naturaleza es indivisible, su apropiación no es individual y necesariamente, han de ser ajenos a las transacciones de mercado. Este es el problema de los llamados "bienes públicos" en relación a cuyo acceso y apropiación se define la condición objetiva de la ciudadanía "social". Pero, asimismo, es un problema que contiene la contradicción no resuelta todavía entre la esfera de los "derechos sociales" y su colisión con la de los "derechos de propiedad."

Organizaciones solidarias transnacionales

No solamente en el contexto interno las ONG parecen expresar iniciativas y procesos de autorregulación y promoción con base en la misma sociedad, También esta clase de organizaciones revistan por derecho propio en lo que se han dado en llamar fuerzas transnacionales. Por consiguiente, ellas poseen, conforme a su distinto grado de influencia, un status siempre sometido a debate y no carente de controversia en lo tocante a su definición institucional. Sin embargo, bajo el supuesto de una "sociedad internacional" y de una ciudadanía universal, la expansión de iniciativas civiles y privadas a esa escala no ha cesado de incrementarse.

A comienzos de siglo, concretamente en el año 1909 los registros daban cuenta de 176 organizaciones no gubernamentales y en el año 1945 al finalizar la Segunda Guerra Mundial ya existían 560. Debe considerarse que, tanto los principios manifiestos de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, como así también la promoción del desarrollo y la reconstrucción de posguerra, constituyeron un marco de crecimiento potencial para las ONG. A fines de la década del '60 el anuario internacional (*Yearbook of International Organization* 1994-1995) consignaba 1899 ONGs., en el año 1976 su número había ascendido a 2502 y, en los comienzos de 1980 la llamada con bastante razón "década de las ONG" ya se registraban 4615 para alcanzar la cifra de 4928 ONGs., en el año 1994. Lo cierto es que la mitad de las cinco mil organizaciones de esta clase que actualmente tienen presencia internacional habían nacido en el último cuarto de siglo.

No menos importante que destacar su crecimiento cuantitativo, resulta enfatizar que su expansión horizontal (su campo temático) se ha visto

acompañada por una expansión vertical (penetración en la sociedad). Si bien, no contamos aun con el marco teórico adecuado para explicar y predecir las tendencias futuras de este fenómeno organizacional, así como su capacidad de interacción social, es manifiesto el hecho de su vitalidad y de su reproducción. La dinámica de la interdependencia "compleja" es sabido que suscita graves problemas de gestión a las organizaciones internacionales. Agendas complicadas y una trama de problemas que se superponen y potencian. Desde el punto de la interdependencia ha podido verse que una lógica diferente a la del clásico "interés nacional" o "prioridad estratégica", característica de los Estados, es la que verdaderamente asiste a las ONG. Conforme las ONGs alcanzan un prestigio y una influencia mayor en el nivel internacional, es altamente probable que se encuentren mas cerca de la "agenda crítica". Por eso mismo, o bien se verán beneficiadas por el derrame de problemas que las organizaciones multilaterales no pueden procesar adecuadamente; las organizaciones del Tercer Sector; o bien, por la transferencia de recursos vertidos hacia sus programas a fin de que asuman aspectos operacionales para resolverlos.

Como quiera que sea se ha calculado que unas cien millones de personas, a comienzos de la década del '80 se encontraban comprometidas en la actividad de las ONGs y cerca de trescientos millones en los años '90 (Dowbor, 1998: 427).

SECCIÓN 1

EL TERCER SECTOR

CAPÍTULO 1

DEFINIENDO AL TERCER SECTOR

Introducción

Casi indistintamente hemos hablado aquí de instituciones del Tercer Sector, organizaciones intermedias, solidarias o no gubernamentales. Según nombramos a las cosas así queda determinado nuestra percepción de ellas. Esto justifica el esfuerzo por avanzar hacia una definición apropiada del Tercer Sector.

La definición del Tercer Sector con que se opere depende del rol que se le atribuya con relación al Estado y la sociedad

Ortega y Gasset afirmaba que no se consolida una idea a partir de negar otra, "afirmarse por la oposición es una forma inmadura de manifestarse". Pero: ¿cómo definir al Tercer Sector si no es por oposición al primero (Estado) y al segundo (Mercado)?.

El marco para analizar al llamado Tercer Sector en nuestro país no puede ser idéntico al utilizado en los otros dos sectores. La consideración, aprehensión y explicación de su composición y actividades requieren de una cierta perspectiva. Lamentablemente, no se ha podido avanzar demasiado en materia de definición.

Los requisitos de una buena definición indican que han de ser rigurosa y exhaustiva. Esto es que, establezca las reglas lógicas u operacionales para incluir dentro del conjunto, a los elementos correspondientes y que ningún elemento que pertenezca al conjunto quede fuera de la definición. La dificultad con la denominación de "Tercer Sector", reside en que tanto en el uso cotidiano, del vocablo como en sus menciones en la literatura especializada se aplican diferentes (y, a veces, contradictorias) reglas de inclusión

Como aproximación preliminar podemos decir que entendemos por Tercer Sector al conjunto de organizaciones sociales no lucrativas y de acción solidaria. También, podría considerarse el Tercer Sector como el

ámbito real de todas aquellas actividades y procesos sociales, se encuentren estos organizados o no, que producen bienes que no son transados en un mercado y actúan según roles no involucrados bajo ninguna forma de subordinación al Estado. No obstante, caben al menos tres observaciones a esta primer definición. En primer lugar, hacer extensivo el Tercer Sector no solo a organizaciones particulares, sino también a procesos sociales inmediatos y espontáneos, al menos nos ofrece la perspectiva del potencial organizativo que guarda en su seno la llamada sociedad civil.

En segundo lugar, al menos en Argentina, la propia dinámica del desarrollo institucional de estas organizaciones las llevó, en muchos casos, a incorporar bienes y/o servicios que son ofrecidos en el mercado aún cuando lo sea a precios subsidiados.

En tercer lugar, las organizaciones no gubernamentales tienden a estrechar vínculos con el Estado y una parte de ellas se transforma en proveedora de servicios sociales que son financiados con fondos públicos.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a los efectos de considerar la especificidad de las ONG intentó una definición, al sostener que: "cualquier organización no creada por vía de acuerdo intergubernamental se considerará (...) como organización no gubernamental (...) incluso aquellas que acepten miembros designados por autoridades gubernamentales siempre que dichos miembros no obstaculicen la libre expresión de la opinión en esas organizaciones." (Barbé, E. 1995: 174)

Las diferencias son importantes en la medida que pueden involucrar valores muy diferentes. El asociativismo que en sus días deslumbró a Tocqueville estaba desprovisto de valores solidarios. Se centraba en la facilidad para alcanzar intereses propios. Se construía desde un hombre económico más que a partir de un hombre solidario. "Non profit" no significa necesariamente solidario. Para distinguir entre estos dos tipos de organizaciones (las organizaciones sin fines de lucro respecto de las solidarias) se acuñó en los Estados Unidos de Norteamérica un segundo término: *grassroots*. Se trata de instituciones autogestionarias que nuclean recursos y voluntades en la resolución de necesidades específicas (generalmente sociales, tales como, salud, educación, justicia, saneamiento, ambiente, etc...).

Una tensión en la conceptualización del Tercer Sector reside en si estas organizaciones deben o no promover ideologías

En otros términos, al lado de las instituciones asociativas más tradicionales también fueron creándose otro tipo de organizaciones caracterizadas principalmente por su territorialidad y su escala de problemas. Estas *grassroots*, en español han sido denominadas OBCs u organizaciones de base comunitaria. En sí mismas, parecen gestarse en torno a una "residencialidad" de sus miembros ya que acometen acciones locales. Se considera que la OBCs pueden definirse como "sector público comunitario", asimilándose al *civic sector* de los Estados Unidos. De todos modos son actividades complementarias mas bien que sustitutivas de las ONGs. (Dobwor, L. 1998: 426).

Un estudio muy profundo sobre estas instituciones y sus modelos de gestión (Carvalho, 1995), sostiene que las *grassroots* pueden resultar funcionales para el desarrollo de la gobernabilidad en la medida que desideologizan la política convirtiéndola en una acción predominantemente (aunque no exclusivamente) instrumental. La dinámica de esas instituciones autogestionarias asume como pre requisito, la ausencia del Estado. En consecuencia, se torna evidente un descrédito de la burocracia pública y de los políticos (Carvalho, 1995:13).

Las denominadas organizaciones intermedias no eluden el compromiso ideológico

En contraposición, bajo el nombre de instituciones intermedias se describe un conjunto de organizaciones que, aunque suelen asumir un ideal solidario, no tienden a desideologizar las acciones. Los gremios y cámaras empresariales, suelen incorporar esquemas de acción de protección y apoyo "a los pares". Otras, como los rotarios y el Club de Leones, tienden a asumir acciones más amplias que no incluyen solo a los pares.

Por otro lado, han proliferado, en especial durante la última década del siglo XX, un conjunto de organizaciones no gubernamentales "satélites". Se trata de aquellas que surgen por oportunidades creadas a partir de la presencia (no por la ausencia) del Estado. En general son aliadas de los gobiernos. En algunos casos, desarrollan relaciones parasitarias y en ocasiones simbióticas. Surgen, a veces, para dar continuidad a un programa de gobierno que financia determinadas acciones sociales, pero que no las provee directamente. En algunos casos, se crean para prolongar la continuidad y presencia de un grupo político. Crear "fundaciones" con la sola finalidad de promover actividades de presión, investirse de un aura de benevolencia o reducir obligaciones impositivas puede constituir un recurso de empresarios y políticos. Sin embargo, hemos de temer que se trate de una figura tan devaluada que, al activarse en determinadas coyunturas

cada vez muestran menos espacio de lo que en su origen prometían. La "benevolencia", en si misma, es una cualidad del ánimo resaltada por el liberalismo social del siglo XIX, pero no alcanza para definir el nuevo fenómeno de las ONGs.

La OCDE avanzó hacia una definición de ONGs bajo la consideración de que se trataba de una "agencia benévola" siendo esta definida como: "(...) una organización creada y gerenciada por un grupo de ciudadanos con un fin filantrópico determinado, sostenida por contribuciones individuales voluntarias". (Roca, 1996: 134). En este sentido se puede afirmar que hay una tensión en las ONGs, entre aquellas que son financiadas fundamentalmente a través del aporte de sus miembros y aquellas otras en las cuales sus miembros desarrollan acciones que les permiten captar recursos del Estado, de las agencias internacionales o del resto de la sociedad.

Niveles de definición

Buscando una definición extensa, es decir suficientemente abarcativa e incluyente de todas las formas de organizaciones, podemos decir que el "Tercer Sector" se manifiesta como un conjunto de iniciativas autónomas y "organizadas" para la gestión y promoción de valores y bienes sociales. Como un tejido espontáneo de formas de organización que se autodefinen negativamente en relación al Estado (en tanto "no gubernamentales") y en relación al Mercado (en tanto "no lucrativas"). A simple vista se trataría, entonces, de aquel espacio que resta de la suma de estos elementos, ocupado por una extensa y variada trama de asociaciones voluntarias tales como:

- ◆ sociedades de fomento,
- ◆ fundaciones,
- ◆ colectividades,
- ◆ clubes,
- ◆ sociedades de beneficencia o caridad,
- ◆ "foros" de opinión, etc.

No obstante, puede apreciarse que esta definición proporciona una utilidad relativa ya que posee un contenido residual. Es decir, Tercer Sector sería aquello que resta después de considerar el primero y el segundo sector.

No todas las entidades del denominado Tercer Sector pueden ser definidas como organizaciones solidarias. Se puede postular que existen requisitos adicionales para considerar que una institución del Tercer Sector es una organización solidaria. Las organizaciones solidarias son aquellas que asumen fines sociales pero que además incorporan un modelo de gestión o gerencia básicamente social. El análisis en profundidad del concepto de modelo de gestión y los desafíos específicos que presentan a las organizaciones del Tercer Sector se verá en la segunda parte de este libro. Sin embargo, hemos creído oportuno adelantar que los modelos sociales de gerencia institucional, involucran determinados rasgos específicos tales como: la inclusión de un componente de "servicio voluntario", la horizontalización de las estructuras y la orientación hacia una participación amplia en la toma de decisión.

Llamamos organizaciones solidarias a aquellas ONGs que no solo desempeñan funciones sociales sino que además tienen un modelo de gestión básicamente social

Así y todo, el Tercer Sector presenta de alguna manera elementos comunes con el sector estatal y con el privado (Bombal, 1995: 65). Ello se debe al hecho de llevar a cabo actividades sustentadas por la iniciativa de particulares al tiempo que se manifiesta una dimensión cuasi pública en sus objetivos puesto que emprende sus actividades como un servicio a las personas o colectivos sociales a los cuales su propia misión identifica como beneficiarios del mismo.

Debe reconocerse que el idioma juega su parte en el tema de las definiciones, ya que la denominación *non profit* (no lucrativas) en inglés, apenas puede traducir el tipo de entidades que nuestro idioma designa como "no gubernamentales" (ONG). Al parecer, nuestras ONGs estarían mucho más preocupadas por diferenciarse del gobierno, mientras que la anglosajona lo estarían por diferenciarse del mercado. Si bien en los Estados Unidos, *non profit* es un término que adjetiva a estas organizaciones, en Inglaterra el nombre *voluntary sector*, en Francia *economie sociale*, o en Argentina "organizaciones libres del pueblo" o, en las últimas dos décadas, sencillamente "Organizaciones No gubernamentales", en definitiva todas parecen apuntar a un mismo campo de expresividad e intereses sociales. Entonces, el primer problema que se nos presenta ahora es el de encontrar una definición que permita establecer aquellos criterios sustantivos (¿qué son?) y operativos (¿qué hacen?) de una organización del Tercer Sector. Por lo general, la mayor parte de las definiciones recaen en la dimensión operativa y así descansan en el perfil específico de la actividad de las organizaciones concurrentes al Tercer Sector.

tor o en algún aspecto diferenciado de las mismas. Veamos algunos ejemplos de definición a partir de tales aspectos (Anheier, Helmuth y Salamon, Lester. 1992 *apud.*: Thompson, A.1997: 4) y según el tipo de relación establecida con el sector social y con el Estado. (Ascoli, 1998, Casado, 1989 Y Luna y Morales, 1993)

Sector caritativo

Este primer nivel de definición se centra en el modelo de financiación y en la forma de adquisición del patrimonio de la organización. Se enfatiza, aquí, el supuesto de que las organizaciones no gubernamentales reciben donaciones privadas y que por lo general cuenta con recursos provenientes de la caridad y la solidaridad individual o colectiva. Un ejemplo concreto de esta dimensión es que en la legislación de varios países se establece como requisito de habilitación de estas organizaciones, el que la mayoría de su patrimonio provenga de donaciones. Sin embargo, estas contribuciones no constituyen en la mayoría de los casos la única fuente de recursos y ni siquiera la mas significativa en cuanto al volumen de sus erogaciones. Las dificultades para alcanzar una medida al menos aproximada del volumen que alcanzan tales recursos son difíciles de superar.

Pareciera que estamos más preocupados por distinguir nuestras instituciones del Tercer Sector del Estado, mientras los anglosajones buscan hacerlo del Mercado

Sector Independiente

Se pone el acento en una dimensión "política" (se entiende, no partidaria) puesto que destaca el importante rol que desempeñan estas organizaciones como una "tercera fuerza" por fuera del gobierno y del mercado. No cabe duda que una premisa de independencia de intereses y procedimientos, concurren al principio esencial de autonomía de estas organizaciones. Resta por ver si existe tal independencia en cuanto a los recursos operativos y al sostenimiento económico de sus actividades. En todo caso, resultaría una ingenuidad desconocer que algunas organizaciones del Tercer Sector pueden ser "cooptadas" por fuerzas políticas o por el propio Estado (Filmus, D. 1997: 94). Todo parece indicar que en la mayoría de los casos y en términos financieros estas organizaciones

están muy lejos de ser independientes. En muchos países, gran parte de ellas, dependen claramente del Estado y del mercado.

Sector Voluntario

Hemos señalado que el componente "voluntario" que distingue a estas organizaciones suele tener una alta ponderación cuando se vuelve la mirada a las organizaciones del Tercer Sector. Esta definición acentúa el rol que dicho componente desempeña en su administración y actividades. Sin embargo, en muy pocos países las organizaciones del Tercer Sector están compuestas mayoritariamente por voluntarios. Asimismo, ellas cuentan con un grado importante de profesionalización o de personal rentado. Una contingencia que comparten con cualquier otra estructura organizacional es el "tamaño". Este último generalmente, plantea problemas de coordinación y control de resultados que se resuelven mediante niveles de gestión ocupados por personal rentado y de tiempo completo. Como el incremento del tamaño suele acompañar el crecimiento patrimonial de las ONGs, se agregan otras funciones administrativas y contables que devienen estables y rentadas. Una investigadora señala que la necesidad de aumentar la "visibilidad" de las organizaciones del Tercer Sector parece guardar relación con el mayor número de personal rentado y con una tendencia a decrecer del personal voluntario (Martini, 1998: 128).

Sector exento de impuestos

Este rasgo enfatiza el hecho de que en algunos países las organizaciones del Tercer Sector se hallan exentas de impuestos. Resalta sólo una dimensión del tema pero evidentemente no lo comprende en su totalidad. La exención de impuestos a las actividades de las organizaciones del Tercer Sector se ha indicado como algo posible en la medida que no se incurre en competencia desleal, en cuyo caso estaríamos ante un subsidio encubierto a organizaciones que se hallan presentes en las transacciones de mercado (Altamirano, 1997:16). Sin duda, puede existir actividad que arroje excedentes, pero estos deberán ser destinados a una función social.

Organización No Gubernamental (ONG)

Este es un término que utilizó el Consejo Económico y Social de las

Naciones Unidas en la década del 70' al definir las como: " (...) grupos de personas o colectividades, libremente creadas por la iniciativa privada que ejercen sin ánimo de lucro, una actividad internacional de interés general al margen de toda preocupación de orden exclusivamente nacional". El sociólogo Robert Merle, por su parte las define como: "Todo grupo o asociación o movimiento constituido de forma duradera por particulares pertenecientes a diferentes países con la finalidad de alcanzar objetivos no lucrativos." Como puede verse, se destacan en esta definición categorías tales como "iniciativa privada" y "carácter no lucrativo", si bien en relación a las ONGs internacionales. Para nuestro propósito, importa advertir que la generalización de este nombre a las ONGs nacionales, se explica por el peso y gravitación de aquellas que actúan desde hace al menos medio siglo en el campo internacional. No obstante ello, en cuanto a su personalidad jurídica las ONGs derivan la misma del derecho interno de los Estados y no del derecho internacional (Calduch Cervera, 1995: 272). Por lo general, esta denominación tiende a identificar a aquellas organizaciones involucradas solamente en la promoción del desarrollo social y económico o vinculadas a los derechos de minorías, dejando fuera otra variedad de instituciones.

Sector no lucrativo

Este término no está exento de problemas puesto que coloca el acento en el hecho de que estas organizaciones no existen primariamente para generar lucro ni tendrían tampoco propietarios (*owners*). Sin embargo, debe reconocerse que con frecuencia estas organizaciones efectivamente generan lucro, así como también frecuentemente "tienen dueño". En el enfoque neoliberal se plantea que las ONGs no lucrativas representan un camino instrumental a fin de restringir el gasto público, limitar derechos sociales de la ciudadanía garantizados por el Estado y dimensionar la esfera amplia de la seguridad social en un sentido restrictivo (Bombal, 1996:13). Por otra parte, como oportunamente ha observado Hall: "Los economistas creen que las organizaciones no lucrativas se comportan en forma diferente que las organizaciones lucrativas en términos de correr riesgos y tener un comportamiento antisocial" (Hall, 1979).

Cuadro 1. Denominación de las organizaciones del Tercer Sector

Denominación	Supuesto
Sector Caritativo	Financiación basada en donaciones
Sector Independiente	No enrolada en ninguna expresión política
Sector Voluntario	La mayoría de los recursos humanos actuantes no son remunerados
Sector Exento de Impuestos	Se utiliza allí donde existe un subsidio fiscal indirecto a las organizaciones del Tercer Sector.
Organización No Gubernamental	Instituciones que asumen objetivos públicos pero que surgen de la iniciativa privada
Sector No Lucrativo	No generan lucros ni tienen dueños.

Fuente: Elaboración propia

ONGs del sector social

No sólo hay diferentes tipos de organizaciones sino que se pueden distinguir diferentes tipologías o esquemas de clasificación

Puede resultarnos de suma utilidad considerar aquí una clasificación institucional referida al sector social y al tipo de relación de las organizaciones del Tercer Sector con el Estado (Casado, 1989). Por lo pronto, en el sector social pueden ser distinguidas los siguiente tipos de organizaciones no gubernamentales:

Clasificación institucional

Asociaciones

Que pueden ser voluntarias, mutualidades de previsión social, deportivas, culturales, institutos religiosos, institutos seculares o asociaciones confesionales.

Corporaciones

Son de derecho público (asociaciones de naturaleza pública) y se contemplan aquí a los colegios profesionales y a las de ayuda mutua. Es sabido que los colegios profesionales poseen esquemas mutuales de previsión y asistencia. En el caso de España, por ejemplo, la ayuda mutua se ejerce con la función pública de organismos como la ONCE (lotería) y en nuestro país en el caso análogo de Lotería de Beneficencia.

Fundaciones

Son creadas por un fundador con patrimonio y persiguiendo un fin específico. También se ha distinguido un sector social **primario** (comunitario) que en nuestro país suele caracterizarse como de "base" territorial, preferentemente integrando el ámbito plurifamiliar, de vecindad o barrial.

Relación con el Estado

En cuanto a la relación que mantienen con el Estado es evidente que las organizaciones no gubernamentales, en cierto modo, han de relacionarse e interactuar con disposiciones de poder público. En considerable medida, a veces suelen establecerse fórmulas jurídico-administrativas de corresponsabilidad. Todo lo cual, no contradice el principio de autonomía sustantiva de las organizaciones no gubernamentales respecto al Estado, aunque no deja de plantear debates de interés y proyecciones futuras que giran en torno al modo de relación. Las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y el Estado pueden ser las siguientes:

Existen gradientes en el nivel de autonomía de las organizaciones del Tercer Sector

- Control y tutela,
- Fomento,
- Contrato,
- Concertación,
- Convenios

Control y tutela

Se trata de relaciones previstas en los marcos legales de otorgamiento de "personería jurídica" seguramente distintos en cada país y que se traducen en distintos grados de supervisión y exigencias formales. Un alto nivel de exigencias formales pueden constituir un obstáculo para las organizaciones no gubernamentales, con menor capacidad operativa y en donde el "clientelismo" político puede jugar su parte en todo esto. Por ejemplo, en el caso de la Argentina el 17% de las organizaciones no gubernamentales de apoyo y el 65% (según relevamientos del Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias -CENOC) carecen de personería jurídica (Filmus, 1997: 95). Asimismo, se ha señalado que las formas jurídicas actuales disponibles (asociaciones y fundaciones) denotan haber sido elaboradas principalmente para la "beneficencia" del siglo pasado mas que para el actual tipo de ONGs.

Se podría postular que el obtener una mayor proporción de recursos públicos tiene para las ONGs. Un alto costo en términos de prestigio

Fomento

Probablemente constituye el riesgo mayor para las ONGs en cuanto suele derivar hacia un *trade-off* entre los **recursos** públicos recibidos bajo la forma de subvenciones (o exención de impuestos, aspecto visto anteriormente) y **el prestigio** recibidos por el ente público o el funcionario de parte de la organización no gubernamental favorecida.

Contrato

El contrato hace posible la prestación de servicios públicos de manera directa o indirecta mediante "concurso público" y, en este sentido, pueden concurrir también organizaciones no gubernamentales a fin de hacerse de recursos que deberán ser asignados a sus actividades sociales. Además, su carácter de proveedoras de bienes y servicios públicos y meritorios las convierte en funcionales a los esquemas de ajuste fiscal, que buscan reemplazar los costos fijos de la provisión directa, en costos variables.

Concertación

Se trata de una pauta de colaboración con un ente público con la finalidad de alcanzar determinados resultados y obtener beneficios. La gestión "indirecta" de servicios públicos, básicamente en áreas como salud o educación a cargo de organizaciones no gubernamentales suelen ser frecuentes. Aquí, también, se presenta la posibilidad de un desvío de

recursos respecto a las asignaciones que demanda la misión central de la organización no gubernamental.

Convenios

Es frecuente que se materialicen a través de la atención primaria en combinación con las subvenciones. Las grandes organizaciones no gubernamentales participan por lo general en este tipo de relación.

Tipos de definición

Se pueden listar cuatro tipos de definición de las organizaciones que integran el Tercer Sector: a) definición legal, b) definición económico-financiera, c) definición funcional, d) definición estructural-operacional. A continuación se examinará cada una de ellas.

Definición legal

Bajo este tipo de definición, las organizaciones no lucrativas son simplemente aquello que la ley dice que son. Una desventaja obvia, es que tal criterio no nos permite realizar comparaciones entre países debido a que los marcos legales varían en cada caso. Desde este punto vista, conviene señalar que si bien en la Argentina no existe un cuerpo de leyes coherentes e integradas que contemple la totalidad de organizaciones sin fines de lucro -como sucede en los EE.UU -pueden reconocerse varias figuras jurídicas que se corresponderían, aun cuando exista algún grado de superposición entre ellas. Por lo tanto existen dos tipos de organizaciones que el Estado reconoce como formando parte del *Tercer Sector*: las fundaciones y las asociaciones civiles (Cahian, A. 1997: 5)

Definición económico-financiera

Esta definición contempla ante todo la fuente de los ingresos de la organización. Es un criterio de definición utilizado por el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas. En este sentido, el sector sin fines de lucro sería aquel que obtiene sus ingresos mayoritariamente de las contribuciones de sus miembros y aportes de individuos privados.

Definición funcional

Parte de la "misión" o los propósitos y/o funciones de las organizaciones. Por lo tanto, el Tercer Sector estaría constituido por organizaciones privadas que sirven propósitos públicos. Coincide con lo dicho al comien-

zo de este apartado cuando nos referíamos a iniciativas "orgánicas" de promoción de valores o bienes sociales. El problema que presenta esta definición funcional o mejor dicho "misional" concierne a dos cuestiones. La primera cuestión se refiere a su escasa rigurosidad. En efecto, su constatación requiere de una tipología sumamente variada en orden a una larga lista de propósitos que indiquen cuando una institución puede considerarse sin fines de lucro (Thompson, 1997:5). Señalaríamos una segunda cuestión que indudablemente concierne a cualquier otra estructura operativa: el desvío de los propósitos en el curso de su realización. La divergencia natural, por lo demás ampliamente estudiada, que se produce entre la formulación de una estrategia que despliega los fines de una organización, y el hecho de que la misma al ser "interpretada" en situaciones operativas concretas da lugar a inevitables desvíos.

Definición estructural-operacional

Define al Tercer Sector como al conjunto de organizaciones que cumplen en algún grado con las siguientes características.

Formalidad: deben tener algún grado de institucionalización o realidad institucional. Si no es a través de un registro o estatuto legal, por lo menos, ha de serlo a través de encuentros regulares, roles y reglas de procedimiento.

- ◆ **Privadas:** no deben formar parte de ningún aparato de gobierno ni deben estar dirigidas por comisiones directivas dominadas por agentes gubernamentales.
- ◆ **Sin distribución de beneficios:** pueden acumular excedentes pero estos no deben redistribuirse entre sus socios o directores, sino que deben ser reinvertidos en relación a los objetivos o misión de la organización.
- ◆ **Autogobernadas:** deben poseer sus propios procedimientos internos de gobierno y no estar controladas por entidades externas.
- ◆ **No Comerciales:** no deben estar organizadas primordialmente para objetivos comerciales. Esto no significa que no puedan obtener ganancias de sus actividades.
- ◆ **No Partidarias:** no deben estar primariamente comprometidas en promover candidatos políticos. Esto no significa que no puedan realizar actividades políticas no partidarias

- ♦ **Voluntarias:** deben incluir algún grado significativo de participación voluntaria. Esto no significa que la mayoría de su personal deba ser voluntario o que la mayor parte de sus ingresos provenga de donantes. Esta característica parece ser la que presenta menores desventajas, siendo posible aplicarla a una variedad de instituciones en diferentes contextos nacionales.

Cuadro 2. Alternativas en la configuración de organizaciones del Tercer Sector

MODELO DE FINANCIACIÓN	Obtención de los recursos	Autosustentada
		Subsidiada por el Estado
		Subsidiada por otras ONGs (Donantes)
	Subsidiada por Empresas Privadas	
Exención impositiva	Total	
	Parcial	
MODELO DE GESTIÓN	Alineación en estructuras político-partidarias	Independientes
		Alineadas
	Recursos Humanos	Voluntarios
		Profesionales
	Ámbito de Acción	Local
		Nacional
Internacional		

Fuente: Elaboración propia

Parece oportuno detenernos ahora en las orientaciones dominantes que presiden el diseño y acción de las mismas.

CAPÍTULO 2

HACIA UN MARCO TEORICO PARA EL ANALISIS DEL TERCER SECTOR

Orientaciones estratégicas de las organizaciones del Tercer Sector

Podría considerarse que la estrategia de las organizaciones del Tercer Sector responde alternativamente a dos tipos de enfoques. Solamente de manera provisoria proponemos designar aquí dichos enfoques como "asociativo" y "devolutivo" respectivamente.

El enfoque asociativo ve al Tercer Sector como extensión del Estado

En sus lineamientos más generales, cada uno de los enfoques al que responde la estrategia de estas organizaciones, nos revela dos cuestiones de suma importancia. Primeramente, cierta perspectiva del proceso social en el que aquellas organizaciones se hallan inmersas y, en segundo término, el nivel de conciencia organizacional que las mismas poseen en torno a los problemas y las acciones.

Es algo suficientemente probado que la actividad de las ONGs. constituye la fuente de producción de un conocimiento microsociológico de ponderable validez. Una ponderación, se entiende, que contempla la escala de los problemas con los que ellas trabajan y desde las áreas de intervención que asume el Tercer Sector en sus respectivas agendas. Ahora bien, nos inclinamos a pensar que las corrientes de ideas que abrevan en el "solidarismo" y en la tradición "comunitarista" según distintos marcos ideológicos que no trataremos aquí, tienden a desarrollar una perspectiva del todo social y de la dinámica de sus problemas.

Enfoque asociativo

Cuando utilizamos el término "asociativo" entendemos referirnos a cierta relación de complementariedad entre acciones del sector público principalmente en el área social y la derivación hacia la esfera de las organizaciones del Tercer Sector, tanto de recursos como de facultades ejecutorias de las asignaciones que ellas reciben. Por lo general, un enfoque "asociativo", no plantea mayor cuestionamiento a las políticas públicas. En la realidad, suele asumir aspectos de implementación de las mismas. El hecho de constituirse en vehículos de la ejecución descentralizada de porciones del gasto social no es poca cosa. Las organizaciones del Tercer Sector ofrecen al criterio burocrático público de asignación de recursos, la ventaja de tener una penetración capilar en los ámbitos sociales mas directos que son la "población objetivo" o el "ciudadano beneficiario" de tales recursos.

Para cierto nivel de decisión, parece entonces evidente que las ONGs. Se convierten en "sensores" de unas realidades particulares suficientemente capaces como para ejercer efectos correctivos en el diseño de las políticas públicas. Llegado el caso, es conocido que las ONGs. También cosechan "rentas de prestigio y legitimidad" lo que eventualmente les permite convertirse en enlaces y mediadores con las fuerzas políticas y con las fuerzas del mercado. Las ONGs pueden estar dotadas de notable eficacia cuando se presentan conflictos interburocráticos en determinados campos.

Al poseer *status* consultivo en organismos internacionales las ONG integran una determinada comunidad de valores supra locales y supra nacionales

La verdad es que resulta frecuente que en ocasión de tales rivalidades, algunas ONGs. Llevan a cabo intervenciones o veedurías dotadas de cualidades propias del arbitraje y el dictamen desinteresado. Para las burocracias públicas las ONGs. Pueden aportar una premisa de objetividad necesaria en el juicio del experto

En la década del '70, algunos analistas del proceso de integración se habían preguntado acerca de cuales eran los mecanismos que hacían posible la "integración regional". Llegaron a la conclusión de que mas allá de los conflictos interburocráticos, que se producían en el nivel de los funcionarios públicos, existía un nivel no institucional. Un nivel generador de ideas e influencia en aptitud para "componer situaciones", en

este caso favorables a la integración. Se ha llamado a este nivel con el nombre de "comunidad epistémica" designando así a un consenso de presupuestos, valores, expectativas e ideología social convergentes en un campo de interés como en aquel entonces fue el de la "cooperación". No debería sorprendernos que algunas organizaciones no gubernamentales posean en la actualidad un *status* consultivo en el seno de organizaciones internacionales de carácter intergubernamental. Muchas nacieron en virtud de tal comunidad de presupuestos, (Haas, 1997: 12)

Las ONGs se caracterizan según su misión y perfil operativo, por tener un principio de especialización funcional. Ello impone límites a su expansión

Ante realidades sociales crecientemente complejas las ONGs. Ofrecen, en el mas puro concepto sistémico, determinadas fórmulas eficaces para reducir complejidad. De allí que, según veremos mas adelante, la estrategia genérica de esos actores sociales sea el resultado de la "fragmentación de problemas" y de un "principio de especialización funcional". El mundo de las organizaciones del Tercer Sector siempre ha constituido: **"una compleja red que ha funcionado conforme cambia el nivel de cuestiones atendiendo a los asuntos sociales, económicos, ecológicos y lo que es mas importante, a los asuntos políticos"** (Simay, 1996:347). Esta referencia, traída aquí a propósito de un ensayo sobre "governabilidad global" nos ofrece otro indicio del carácter de las organizaciones del Tercer Sector cuando predomina un enfoque asociativo. El hecho de atenerse a las actividades operacionales que requieren aquellos "fragmentos" de política pública que en diversas áreas asumen como objetivos, exime de ejercitar una visión integral y política de las decisiones que se toman. Incluso, para algunos organismos internacionales y ciertas empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales han venido a resolver un problema notorio de "ineficiencia pública" que impacta sobre la rentabilidad social de las inversiones y las políticas económicas.

En el Norte los mecanismos de con financiamiento (subvenciones y puesta en marcha de programas gubernamentales, prevén una participación en los proyectos de la ONGs.) buscando inducir la elección de la acción prioritaria, en tal o cual actividad. En el Sur, esta nueva situación hace abrirse en un "mercado secundario" de la ayuda. "Cuando la lluvia de dinero de la cooperación no riega mas las parcelas del Estado sino campos de las ONGs, pronto se puede ver como ex funcionarios y "nuevos" representantes de la sociedad civil y movimientos asociativos se desplazan hacia lugares menos áridos" (Roca, 1996: 131).

No cabe duda que existe un riesgo en este enfoque. Este riesgo consiste en que lejos de prosperar una tendencia hacia la autonomía, pueden observarse evoluciones "satelitales" de las organizaciones no gubernamentales en derredor de estructuras de influencia o de fuentes de recursos de financiamiento. Estas siguen la órbita trazada por los centros de poder económico o político del sistema en el que tales organizaciones desenvuelven sus actividades. Por cierto, no carece de realismo el argumento que sostiene que en última instancia las organizaciones del Tercer Sector deben compartir algún segmento de la agenda pública. En lo que respecta a la "visibilidad" de sus actividades es claro que aquella agenda es la que impone las grandes cuestiones en los medios de comunicación.

Para algunos las ONGs resuelven el problema de la ineficiencia pública

Pero esto no implica que las organizaciones del Tercer Sector puedan asumir un comportamiento pautado por el estado público y generalizado que alcanzan ciertos problemas. En razón de dicho principio, ellas profundizan un "género de cuestiones" que resultan congruentes con su propia misión. No podrían, entonces, ampliar indefinidamente su campo de intervención hacia problemas de otro género. Una clasificación reciente de las ONGs. Según sus áreas de actividad las clasificaba como de: "apoyo social", "asistencia técnica" y "estudio e investigación" parece adecuado como criterio diferenciador (Filmus,1997).

Se aduce que el prestigio de las ONGs. Encuentra un ámbito de reconocimiento social bajo unas condiciones que solo hacen posible las condiciones generales de la democracia y de sus libertades. Ha de estar referida a una imagen proyectada deseable y global. El énfasis en el **reconocimiento** depende de convertirse en una organización paradigmática "digna" de imitación lo que ha sido ampliamente aprobado por la corriente "institucionalista". Una organización "modelo" sin duda ejerce el poder de "modelar" a otras que la siguen por imitación de su pauta de éxito en el reconocimiento. Pero una organización "modelo", a su vez, difícilmente pueda imitar ella misma a alguna otra. Antes bien, es ilustre por mérito propio y frecuentemente esta compelida a marchar sola. Una organización "modelo" deviene tal por su contenido de creatividad, innovación y personalidad propia e intransferible.

En la actividad llevada cabo por los autores en la Fundación Obra del Padre Mario en 1998 estas cuestiones se trabajaron en profundidad y

condujeron a distintas propuestas. En lo tocante a la identidad de una organización no gubernamental. No parece recomendable este nombre por el carácter negativo de la misma definición. Por otra parte la "aspiración a ser reconocidos" establece la identidad de quienes han de proporcionar ese reconocimiento.

Pero esto no se contradice con el hecho de reconocer que ese nivel de prestigio hállese frecuentemente asociado con la pérdida de legitimidad que padece la "representación" política, tal como hoy se la ejerce en todas partes. En la misma medida que el *lobby* se convierte en su actividad preferencial para la obtención de recursos, pueden ofrecer a los niveles burocráticos mas expuestos desde el lado de la legitimidad (como es el caso del alto funcionariado del área del bienestar social y la salud) alguna certidumbre de prestigio y autoestima lamentablemente escasa en dichos niveles. La presión que ejercen las expectativas en derredor de las "políticas sociales", también llega a verse notablemente simplificada en la medida que domine una estrategia "asociativa" por parte de las organizaciones del Tercer Sector. Es en este preciso sentido como ellas adquieren, en diversos campos de acción un rol preciso de "agentes de gobernabilidad".

Las ONGs.
pueden funcio-
nana como
agentes de
gobernabilidad

Por cierto, que solo de manera superficial podríamos considerar el enfoque asociativo, como un resultado de la presión que ejerce una miríada de organizaciones que interpelan a funcionarios expuestos al reproche público. Habría que agregar también, que el criterio de elaboración y financiamiento de políticas públicas, según la pauta de los organismos internacionales, ha creado condiciones de transparencia y desregulación. Se procura eficacia asignativa a través de la simplificación y contracción de las estructuras burocráticas. Al mismo tiempo se concita legitimidad haciendo participar consultivamente a las ONGs. Prestigiosas y al *board* (junta de notables) que preside su imagen en ocasión de ejecutarse y evaluarse programas. En el año 1995, "prestigio" e "influencia sectorial", terminaron siendo criterios adoptados por el Banco Interamericano de Desarrollo para integrar el Consejo Asesor de la Sociedad Civil establecido en el seno de este organismo.

Enfoque devolutivo

Pero también se puede identificar un enfoque distinto centrado preferentemente en una visión "devolutiva". Esta última, consiste esencial-

mente en la puesta al día de una tesis de autogestión social de recursos y problemas a través de órganos comunitarios. Si consideramos que la fase expansiva de las ONGs se ha vuelto mas consistente a partir de procesos de restablecimiento de los derechos civiles desde mediados de los años 80, nos parece de suma importancia interrogarnos sobre el sentido y las consecuencias de que las mismas pudieran promover un enfoque devolutivo. En suma, una perspectiva centrada en una micro-política de la democracia directa.

Por lo pronto, uno de los prerequisites descansa en la reunificación de lo "social" y lo "político", que se traduce como contestación de la imagen homogénea del poder y la dominación de formas institucionales. En realidad, la perspectiva con que el peronismo desplegó su experiencia de organización integral de la "comunidad popular", subyace en el enfoque "devolutivo". Algunas interpretaciones han considerado la "revolución peronista" como una suerte de síntesis sociopolítica donde primaron variantes de "autogestión" social sumamente importantes. Cosa no advertida suficientemente por muchos investigadores, la Fundación Eva Perón puede considerarse una iniciativa conducente a la "descentralización" del Estado. Fue la correlación objetiva de la fórmula: Gobierno centralizado - Estado descentralizado - Pueblo libre y, en ese sentido, la premisa de autogestión social hállase prefigurada *in nuce* en su esquema operativo.

Desde el enfoque devolutivo las ONGs. pueden ser agentes de la autogestión comunitaria

Como si el fenómeno de construcción de Estado hubiese tenido su contrapartida en la expropiación de recursos sociales advertimos entonces que en una visión "devolutiva" se trataría de plantear una política paraestatal, o mejor aun, una suerte de "Estado virtual". En esta visión, el proceso democrático tendría un reverso evidente en la "devolución" a la Sociedad de aquellas funciones que, en la fase constructiva del "bienestar", el Estado, habría expropiado en favor de una burocracia celosa de sus competencias, con el tiempo extremadamente cara y, en algunos casos, notoriamente ineficaz.

Podemos considerar ahora un fenómeno mucho más cercano a nosotros a propósito del enfoque "devolutivo." Si merece reconocerse un contexto extremadamente significativo de esto último, baste recordar el protagonismo de los "foros" de ciudadanos y personalidades reconocidas principalmente en algunos países del ex-campo socialista como Polonia,

Hungría y Checoslovaquia. Precisamente, la experiencia de los "foros", casi todos ellos portadores de un diseño constructivo y democrático de la nueva sociedad, prosperó frente a unas condiciones de absoluta ineficiencia y falta de legitimidad del Estado burocrático. Neal Ascherson destacaba sobre el particular, la presencia de ciertas características compartidas a lo largo de la experiencia de estas ONGs. típicamente dispuestas en función de una estrategia "devolutiva" en relación al Estado. La primera, ha sido el énfasis puesto en los "derechos humanos" lo cual les proporcionó un reconocimiento por parte de la política exterior norteamericana durante la presidencia de Carter y de sucesivos pronunciamientos de la Iglesia Católica a partir del Concilio Vaticano II.

Las ONGs florecen en el terreno donde sucumben proyectos armados y violentos

La segunda característica de estos "foros" y de las ONGs reconocidas, fue su renuncia expresa a la acción violenta y el posicionamiento simultáneo en niveles de contestación contundentes, muy visibles ante la opinión pública y con un alto potencial de movilización social. Como es obvio suponer, la renuncia a la violencia, algo establecido por razones de principio y de método, establece el límite posible de cuestionamiento del Estado. Por cierto que ello implica el reconocimiento de este último como titular de la "fuerza legítima".

Desde luego que en virtud del mismo razonamiento tiende a variarse a la gestión estatal de la legitimidad para proveer y producir bienes sociales bajo condiciones de efectividad, equidad prestacional, realismo del diagnóstico y proximidad con los beneficiarios. Pero es la tercera característica la que se ha generalizado hasta constituir una razón sociológica de la existencia y funcionalidad de estas clase de organizaciones: la visión de un tipo de sociedad "autosugestionada", a partir de organizaciones sociales independientes, con procedimientos democráticos internos y con capacidad de actuar sin referencia al Estado. En cuarto lugar, estos "foros" indudablemente verdaderas ONGs. con capacidad de influencia, de pedagogía política y de comunicación horizontal con el resto de los ciudadanos, entendían poder llegar a constituir instancias de acción social inclusive, al margen del sistema político vigente. Evidentemente, en este caso, carecerían de reconocimiento desde la "legalidad" estatal, aunque por otra parte recabarían un reconocimiento desde la "legitimidad" social inmediata.

Con tal estrategia, comenta Aschenson, cabe esperar:

"Una sociedad libre podía desarrollarse gradualmente en que : el interior de un sistema político sin libertad, el cual ser-

ía lentamente reducido a una simple cáscara alrededor de un capullo vivo y en expansión" (Aschenson,1995: 240).

En definitiva, si algo demostró la experiencia de la década del '90 es el hecho de que en sus diversos campos de actuación, las ONGs están en condiciones de proveer liderazgos situacionales ya sean estos de carácter circunstancial o permanente. En tal sentido, parece razonable suponer que una estrategia de devolución nos advierte con suficiente claridad que el potencial expresivo de la sociedad civil, así como sus demandas sociales inmediatas se ofrecen como canales de emergencia de nuevas *élites*. Estas últimas, se legitiman en el mismo desarrollo de sus actividades de conducción, movilización y organización de iniciativas ciudadanas. No necesitan recabar el reconocimiento del sistema político para hacer las cosas que hacen. Esa clase de liderazgo ha sido notoriamente relevante en el terreno de los derechos humanos, la protección de minorías y la denuncia a la discriminación, los problemas medioambientales y la atención sanitaria en lugares críticos del planeta abandonados a veces por los propios organismos internacionales.

Por cierto, que es posible identificar un ciclo de vida en esta clase de organizaciones. Ello es así, en la misma medida que ellas se mantienen en un campo problemático específico y dinámico en el que cambian considerablemente las expectativas de los miembros y las características del voluntariado que reclutan. Necesitan poner los problemas directos que concitan su actividad en una perspectiva de cambio social. Por consiguiente, han de tener respuestas flexibles y congruentes con su misión. En definitiva, para las ONGs., la decisión crucial reside en el punto de vista con el cual se proyectan en términos de la sociedad global. Una decisión que concierne a su perspectiva de la sociedad, su diseño de futuro, la asunción de un nuevo paradigma más allá del propio campo respecto al cual asumen una misión y desenvuelven sus operaciones. En cierto modo; EL Tercer Sector contiene unidades potenciales del cambio social o bien representan estas el rol de "facilitadores" correctivos de las incompetencias burocráticas del propio Estado. Los autores apenas vacilan en afirmar que la primera de las mencionadas opciones es la que merece ser tomada en consideración. No podría ser de otra manera si es que pretendemos explicar el auge y la proliferación de una miríada de iniciativas que nacen de las propias ONGs.

La función de las organizaciones del Tercer Sector en la construcción social del futuro

Como hemos tenido oportunidad de considerar hasta ahora, la casi omnipresencia de las ONGs. o el conflicto latente entre las estrategias "asociativas" y "devolutivas" encierran la clave del futuro de estas organizaciones. ¿Acaso las ONGs, en un sentido genérico, son o tal vez puedan llegar a ser portadoras de alguna tendencia histórica hacia una reorganización de la sociedad? ¿Dados unos presupuestos compartidos en torno a valores finalistas y universales, en suma, a una "comunidad epistémica" con pluralismo de métodos, pueden las ONGs. anticipar un

Es la misión quien indica si su apuntar a su desarrollo será "volcar vino nuevo en odres viejos" o, pueden constituir las semillas del cambio social

"movimiento social" contestatario al mercado y al propio Estado. En definitiva, ¿Pueden las organizaciones del Tercer Sector coadyuvar a la transformación de una "ciudadanía pasiva" beneficiaria de muchas de sus acciones, en una ciudadanía "activa" capaz de expandir su esfera de derechos sobre áreas vitales de la subsistencia social dominadas ahora por la lógica del mercado? En efecto, existen muchos mas recursos en la sociedad de los que cualquier planificador estatal haya podido

imaginar alguna vez. Nos referimos a recursos que no necesariamente pasan por el mercado, ni tienen reflejo alguno en el mecanismo de los precios.

En definitiva, a aquello que últimamente algunos sociólogos consideran como capacidad de "agencia" término que pretende indicar que las iniciativas sociales, cuando alcanzan una expresión colectiva interfieren en la estructura global y se constituyen así en un factor de cambio. Ahora bien, esta visión de los recursos, contrastada en el telón de fondo de una sociedad democrática, nos estaría indicando que estabilización y movilización resultan ciclos expresivos de la dinámica social. ¿Hacia que nuevo tipo de estabilización propenden las iniciativas que institucionalizan las organizaciones del Tercer Sector? ¿Cuál es el nivel de equilibrio social y de equidad en el goce de los bienes públicos (seguridad, justicia, educación, derecho) hacia el que imaginamos que pueden converger aquellas iniciativas?

En el sentido convencional del término, es sabido que las organizaciones del Tercer Sector, distan de ser órganos de "clase" o de "masas". En efecto, el referente son ahora iniciativas y redes de iniciativas. Ciuda-

danías "parciales" movilizadas en torno a misiones específicas en el campo social, cultural, o aun económico, pero convergentes con la expectativa de una reciprocidad social. No se trata aquí de actores que abrigan la pretensión de desempeñar un rol histórico predeterminado. Se trata de unos actores que han recobrado la singularidad de sus propios intereses y necesidades a los que no consideran necesariamente contradictorios con el resto de la sociedad. Es un fenómeno que, en parte, tiene una explicación que data al menos de tres décadas atrás. Ted Gurr un lúcido analista del conflicto entendido desde la privación relativa, advirtió que en el núcleo de los modelos sociales, los actores se movilizan cuando hay descontento y frustración. El fenómeno que ponen de manifiesto las organizaciones del Tercer Sector en todas partes es el de la ciudadanía concreta. Bajo cierta perspectiva de "devolución" el sistema político y las burocracias públicas son quienes devuelven, o de una u otra forma, ceden segmentos de soberanía a la comunidad. En alguna parte Claude Lefort encuentra la palabra correcta para nombrar un fenómeno de esta clase: desincorporación del poder.

No siempre una ONG puede ser considerada una organización solidaria. Podemos sospechar de la existencia de "lobos" disfrazados de "corderos".

Un segundo enfoque tiende a poner el acento en el contexto estructural de la "movilización de recursos". Este paradigma constituye probablemente una de las pocas producciones teóricas que las ciencias sociales han logrado para estudiar el fenómeno de la acción colectiva a la escala de los cambios históricos. Que haya sido impulsado por historiadores es algo muy lógico de comprender. Y más aun lo es el hecho de que para poder explicar el cambio se hayan detenido en el fenómeno de las acciones extra-institucionales, al margen del Estado o del sistema de control social. El actor racional, ya se trate de un individuo o un grupo amparado en razonamientos instrumentales y estratégicos reemplaza a la muchedumbre (*crowd*) como referente central de la acción colectiva.

Indudablemente, existen "oportunidades" históricas que permiten contextos que pueden ser facilitadores, o por el contrario, restrictivos de la emergencia de movimientos sociales. Hasta que punto una conciencia común contribuye a generar un "movimiento social" a través de la movilización de los recursos, es algo que solo podemos conjeturar. Coaliciones, redes, acciones conjuntas no hacen mas que atestiguar que es principalmente la debilidad del sistema político lo que libera la energía

de los movimientos sociales. Aquí los movimientos son concitados por la apertura de nuevos medios y oportunidades que facilitan la acción colectiva. Ambas variantes del paradigma se corresponden perfectamente y sobre todo esta última, traduce el sentido mas claro de aquello que antes consideramos bajo el término gestión de la organización no gubernamental. En resumen ¿bajo cuales condiciones, la expansión y proyecciones de ONGs. particulares, pueden dar lugar en determinadas circunstancias a "movimiento sociales" centrados sobre la misión?

Aquí tenemos lo que se ha dado en llamar "estructuras históricas de oportunidad" concepto acerca de cual el sociólogo Ralph Dahrendorf ha escrito, pero que en realidad creemos encontrarlo en la visión analítica de un autor como Maquiavelo cuando ponderaba la noción de "oportunidad", como una conciliación inevitable entre necesidad y autonomía. En última instancia, como ha señalado Ralph Turner, el paradigma de la movilización de recursos añade percepciones esenciales a tres cuestiones aun no resueltas dentro de la teoría ortodoxa de la conducta colectiva (Sztumpka, 1995: 327) :

1. El carácter "extrainstitucional": ¿Por qué la gente se aleja de las formas institucionales?
2. La traducción de los sentimientos en acción ¿por qué la gente convierte disposiciones extrainstitucionales en acciones concretas?
3. El actuar colectivo ¿por qué la gente se reúne para obrar según sentimiento y acción?

La sociedad genera más recursos de los que emplea racionalmente

Se ha sostenido, con bastante razón, que el "pluralismo de bienestar" cuestiona el monopolio del Estado. Pero hay que considerar también que solo frente a la unicidad del Estado es como las personas se reconocen en posición de igualdad en tanto "ciudadanos" ya que faltando esto, la ciudadanía estallaría en mil fragmentos de derechos carentes de garantía para ser cumplidos. Mientras aceptemos sin crítica que la igualdad formal es suficiente para definir un tipo de democrático de régimen corremos un riesgo. Una "ciudadanía total", no se satisface con desigualdades materiales nacidas de la propiedad o del poder. Así pues, el conflicto entre "derechos de ciudadanía" y "derechos de propiedad" se encuentran en la base de este dilema (Bowles y Gintis, 1986).

No tenemos la pretensión de incursionar en torno a los movimientos sociales. Tan solo pretendemos realizar una indagación provisoria sobre las funciones sociales y el significado histórico del Tercer Sector tal como se ha planteado al comienzo de este capítulo. Después de todo, el estu-

dio del Tercer Sector no permite una conclusión definitiva a la pregunta que interroga sobre el carácter de "movimiento social" que este posee al menos potencialmente.

La definición misional de Peter Drucker, (las ONGs. como "agentes de cambio") ciertamente nos conduce al problema del "cambio" y, por lo mismo, nos recuerda la necesidad de interesarnos por el estatuto del "agente" que moviliza dicho cambio. En definitiva, coloca en un estado dinámico y proyectivo tanto a las expectativas, como así también a los intereses en juego. Para quienes aceptan sin mayores cuestionamientos que una organización es el momento consciente de una razón de ser o de una "misión", parece algo obvio que en sus respectivas esferas de actuación, cualquier organización del Tercer Sector se mueve al calor de una innegable vocación por configurar la realidad a su manera. Lo hace mediante la centralidad que ella misma confiere a su respectivo campo problemático y a la gravitación reconocida al mismo.

En el fundamento de la existencia de las organizaciones del Tercer Sector subyacen dos ideas económicas: generar externalidades y captar sinérgias

Una visión en apariencia mas realista, podrá argumentar que la estrategia de una organización no gubernamental queda delimitada por sus compromisos explícitos en torno a una determinada misión particular. Con todo, ese argumento no puede ignorar que la ONG posee una visión de la sociedad y presupuestos cognitivos acerca de ella. Precisamente, en este punto, es donde el interrogante arriba planteado arroja un poco de claridad acerca de la manera de convertir diversas iniciativas no gubernamentales en un nuevo campo problemático, así como también acerca de su cohesión teleológica y misional.

Consideradas en el tejido imaginario de demandas y actividades, transferencias y producción de bienes sociales de las mas variada naturaleza, es ajustada la visión de quienes consideran las entidades intermedias como la "sociedad civil deseable." La posibilidad de recoger "rentas de legitimidad y prestigio" también proviene de algo que puede determinarse fácilmente en relación a estas entidades. Ellas producen algo que Estado y mercado desean por igual, pero que en realidad no consiguen: externalidades positivas. No obstante todas las diferencias en las versiones de la movilización de recursos, sus enfoques analizan la acción colectiva en términos de una lógica de interacciones estratégicas y cálculos de costo-beneficio (Cohen y Aratto, 1992: 397). La tesis de Co-

hen y Arato aduce que organizaciones autónomas, voluntarias y ciaciones de la sociedad civil utilizando y expandiendo su discurso, así como su espacio público, constituyen la diferencia específica de los movimientos que asumen la forma histórica de ONGs.

La década de los 80, ya nos sitúa en la constelación de acontecimientos y procesos que explican el "renacimiento" de las organizaciones no gubernamentales en considerable medida explicado tanto, como una actualización del principio teleológico (misión y aspiraciones) como por determinaciones objetivas y una notoria influencia del contexto internacional. El 44% de las organizaciones actuales fueron creadas en la década del 80'. El 31% de las relevadas por el Directorio GADIS nacen entre los 80' y, a partir de entonces, su dinámica de crecimiento ha sido menor. El 17,5% de las que existen en la actualidad se han fundado en los '70 y sólo el 5% en la década anterior.

CAPÍTULO 3

LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR EN ARGENTINA

Evolución del Tercer Sector en Argentina

A lo largo del período transcurrido entre los años 1966 y 1974, quedó demostrado que la correlación entre las organizaciones no gubernamentales y el nivel de democratización política de la sociedad no se ajustan de manera lineal, si es que se asume que la hipótesis de Tocqueville en cuanto a que tal correlación existe con plena evidencia. Cierta intento de "cooptación" de las llamadas asociaciones intermedias por parte de los gobiernos de facto - sociedades de fomento, asociaciones vecinales, barriales,- demostraron también que en una perspectiva corporativa y "comunitarista" podían servir como instancia de "despolitización". Organizaciones de aquella índole coadyuvaron a la reinterpretación de la vida política en términos de gestión social directa y tutela del poder público. En realidad, se trataba de una perspectiva de raíz social católica que en ciertas vertientes propendía a la llamada organización funcional de la comunidad. Se sustentaba en un criterio que sostenía sus acciones en el campo social, promoviendo el reemplazo del partido político y la "representación parlamentaria". Un ejemplo de ello fue el proyecto corporativo de la administración Onganía que otorgaba a dichas instituciones un carácter supletorio de los partidos políticos (Bombal, 1996: 14).

En cada momento de nuestra historia las organizaciones del Tercer Sector adoptaron configuraciones específicas y ejercieron funciones diferentes

Este enfoque se caracterizó por la fusión de lo público con lo priva-

do. En los hechos, el avance de la legislación referida a dichas ciones de "promoción de la comunidad", se produjo durante estos años si bien traduciendo un sesgo "corporativista" que fue característico de esta experiencia. Los sindicatos obraron aquí como instituciones intermedias y conocieron una expansión e influencia superior aun que la registrada durante la administración peronista entre 1946 y 1955. Conforme a sus recursos, prestigio, influencia social y base patrimonial propia llevaron a cabo las más amplias y variadas acciones de apoyo y promoción del "bienestar social" en campos tales como las obras sociales de salud y los programas estables de esparcimiento, la vivienda y la educación.

Cuadro 3. Marco normativo de las ONGs en Argentina

Figura Jurídica	Definición	Contralor	Estructura
Asociación civil (Código Civil arts.30-50)	Asociaciones que tengan por principal objeto contribuir al bien común, posean patrimonio propio sean capaces por su estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de las asignaciones del Estado y obtengan autorización para funcionar.	Inspección General de Justicia	Esquema de participación abierto y democrático. Asamblea de asociados que eligen a los integrantes de la comisión directiva. Órgano fiscalizador electo por voto de los socios. El capital inicial no es determinante, si lo son los socios.
Fundación (Ley de Fundaciones 19.836/72)	Persona jurídica que se constituye con el objetivo del bien común, sin fines de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o mas personas, destinado a hacer posible sus fines. mediante actos entre personas vivas o por disposición testamentaria.	Inspección General de Justicia	Esquema mas cerrado sin asociados, ni asambleas. El fundador, si quiere, puede reservarse para sí mismo el derecho a presidir la organización de por vida. El capital y los bienes son imprescindibles para fundar este tipo de institución.

Fuente: Schneider, 1998.

Tipos de organizaciones del Tercer Sector en Argentina

Se puede construir una tipología de las ONGs argentinas hoy según algunas variables tales como:

La movilización política que ha caracterizado a la sociedad argentina viabilizó el desarrollo reciente del Tercer Sector

- ◆ Historia (origen: político, sindical, religioso, vecinal, científico, etc..)
- ◆ Misión y funciones
- ◆ Recursos y financiación.

Con relación a la historia y orígenes se puede formular como hipótesis que : la alta movilización política y gremial, que ha caracterizado a la sociedad argentina desde mediados de siglo, ha servido de soporte experiencial para el desarrollo de las nuevas organizaciones sociales. Por ejemplo, hay organizaciones que surgen claramente como continuación o *reconversión* natural de las antiguas unidades básicas y comités partidarios. Se podría plantear que de aquellas organizaciones políticas de base territorial surgieron recursos humanos que se reconvirtieron en dos direcciones. Por un lado, los cuadros dirigentes con mayores recursos e influencia tendieron a constituir fundaciones de base político -técnica. Por otro lado, un número no muy amplio de "punteros" y cuadros de base con amplia experiencia en la movilización e identificación de las necesidades locales, tendieron constituirse en pilares de algunas organizaciones no políticas de base.

En segundo lugar se pueden citar instituciones que surgen por un impulso fundacional externo. A veces, como franquicias de instituciones extranjeras y, otras tantas, como reacción oportuna de actores locales que buscan institucionalizarse para captar algún apoyo externo. Ese apoyo puede ser directamente monetario, en especie, o a través de contratos para la prestación de servicios. De hecho, en la década del '90 han sido creadas muchas instituciones que actúan fundamentalmente como proveedoras o efectoras de programas sociales internacionales, nacionales y provinciales.

Las organizaciones que se orientan a ser efectoras de programas estatales asumen un patrón adaptativo buscando siempre posicionarse de la mejor forma para aprovechar las oportunidades de captar recursos.

En síntesis, constituyen ejemplares típicos del enfoque "asociativo".

Debilidades y fortaleza del Tercer Sector en Argentina

El objeto de este apartado es señalar las debilidades y fortalezas que actualmente ofrece el Tercer Sector en una perspectiva comparada en relación al Estado y a las fuerzas del mercado. Los escenarios futuros podrían ser caracterizados a partir de esta comparación la que también podrá ofrecernos una visión mucho más clara y realista de las presuntas potencialidades de las organizaciones del Tercer Sector.

No obstante, esta caracterización del rol que vienen desempeñando las ONGs nos parece demasiado general. Lo cierto es que poco se sabe acerca de sus puntos débiles y fuertes, del modo como llevan a cabo estas tareas y, lo que es aún peor, se ignora cuál es la efectiva relación que las mismas establecen con el Estado y las organizaciones privadas con fines de lucro en el actual escenario económico y social. Nosotros creemos con mayor certeza que tanto las debilidades como las fortalezas son indicadores cambiantes. No solo dependen del comportamiento organizacional en si mismo o de la disposición creativa de las ONGs. para abrir el ángulo de una acción propositiva. En sumo grado, debilidades y fortalezas se encuentran en relación con desafíos y oportunidades que nacen en su propio territorio de actividad (Cuadro 4). No vemos otras contingencias mas significativas que las mencionadas porque de ellas depende que las ONGs acumulen o desacumulen el poder social efectivo que traduce su rango de prestigio, la intensidad de su influencia o la disposición de recursos tangibles.

Cuadro 4. Fortalezas y Debilidades del Tercer Sector

Debilidades	Fortalezas
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reducido alcance de sus acciones. ◆ Debilidad institucional: precarios sistemas de administración y funcionamiento. ◆ Financiamiento discontinuo ◆ Baja visibilidad de su trabajo ante la opinión pública y los medios. ◆ Alta tasa de movilidad de su personal lo que impide acumular experiencia y transmitirla. ◆ Profesionalización incompleta. ◆ Escasa diferenciación de roles y funciones. ◆ Poca intercomunicación con otras organizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mayor conocimiento de las necesidades de la población ◆ Alta convocatoria. ◆ Alta capacidad de trabajo ◆ Recursos humanos con un gran especialización. ◆ Eficacia para llegar a los sectores pobres. ◆ Promueven la solidaridad y el pluralismo. ◆ Prima la lógica del bien común. ◆ Creador de fuentes no tradicionales de trabajo.

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 4

HACIA UN MARCO TEORICO PARA EL ANÁLISIS DE LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN

La vida no consiste en "ser" sino en "llegar a ser", en hacerse continuamente a si misma en íntima comunión con su circunstancia. La vida es "programa", bosquejo que se forma el hombre en aproximación su mismidad. La vida comienza cuando el hombre se decide a conocer racionalmente, cuando inicia el proyecto.

José Ortega y Gasset

Los desafíos de la gestión

¿Hay una auténtica ciencia de la gestión? Pocos pueden sentirse seguros de tener una respuesta absoluta a este interrogante. Basta considerar los contextos múltiples y las tradiciones organizacionales, las contingencias diferenciadas que ha de afrontar cada organización y, sobre todo, la certeza de que cada problema implica su propia constelación de hechos.

¿Cuántas veces los libros dirigidos a los ejecutivos nos evocaron textos esotéricos, manuales de autoayuda o discursos de charlatanes y, últimamente, hasta una acelerada transferencia de máximas de la filosofía oriental y hasta del arte de la guerra, al campo de los negocios? Pero hay algo que explica esta especie de "culturización del manager". Creemos que es evidente que cada vez necesitamos más de alguna instrucción gerencial. No sería muy desatinado hablar hoy de un analfabetismo organizativo con notables efectos de bloqueo sobre el desempeño de las personas en las instituciones.

Se ha descripto también a la gerencia como un arte. Desde esta ópti-

ca, el conductor no necesariamente un artista con toda seguridad será un artesano quien tras haber pasado por una determinada escuela, incorporó algunas herramientas y conceptos, pero cuyo desempeño depende de una dosis de talento personal que ningún maestro puede garantizar.

Ningún área del conocimiento ha avanzado tan poco en los últimos siglos como la ciencia de las organizaciones. De hecho las organizaciones han crecido y se han vuelto mas complejas que nuestro conocimiento acerca de ellas. Se han inventado las mas diversas herramientas, se han desarrollado cantidad de discursos y constructos teóricos. Sin embargo, aun es difícil hablar de paradigmas organizativos. La verdad es que son pocos los auténticos modelos de gestión.

¿Somos capaces de identificar los cambios que ocurren en el entorno de nuestras instituciones?

Tal vez, más que una ciencia o un arte, la gestión parece desempeñar en nuestros días un rol análogo al de la alquimia medieval. Cercano a un conocimiento terapéutico, no ofrece garantías de bienestar a su poseedor, pero si este lo combina con ciertas habilidades personales acaso le permitirá congraciarse con el poder. ¿En qué consistía ese rol del alquimista medioeval? Veamos como lo describía Zenón, el célebre personaje recreado por Marguerite Yourcenar en *Opus Nigrum* al decir :

« **Ubicumque idem:** los príncipes quieren aparatos para aumentar o salvaguardar su poder; los ricos oro, y corren con los gastos de nuestros hornillos durante algún tiempo; los cobardes y los ambicioso desean saber el porvenir.. ... el pueblo tiene razón al ver en nosotros los adeptos de una magia negra o blanca. Hacer que dure lo percedero, adelantar o atrasar la hora prescrita, adueñarse de los secretos de la muerte para luchar contra ella, utilizar las recetas naturales para ayudar o para burlar a la naturaleza, dominar al mundo y al hombre, rehacerlos, crearlos, tal vez...»

¿Qué se espera hoy del gerente? Ante todo que sea capaz de administrar incertidumbre, que construya certezas, que transforme insumos en productos y a estos últimos en dinero. Pero, también, que haga durar ciertos emprendimientos a los que ha llegado su hora. Que preserve cargos y funciones que ya han prescrito.

¿Qué significa gestión?

¿Por qué hablar de desafíos en la gestión institucional? Porque el contexto está cambiando, el entorno externo de las instituciones se está transformando. Las instituciones se encuentran como una figura representada en una pantalla sobre la cual se proyectan imágenes en movimiento. Algunos de esos movimientos son originados por la reforma del Estado, otros por los cambios en la dinámica económica, otros tantos por los nuevos modelos de organización industrial. Esto significa que no se puede continuar haciendo las cosas como antes o, al menos, que si se continúa con los mismos modelos administrativos corremos graves riesgos.

Vivimos en una época donde pareciera que el cambio es una constante. Nada es permanente decía Heráclito, sino el cambio. De hecho todos los filósofos contemporáneos centraron su reflexión en el cambio. Y, salvando las distancias con los auténticos filósofos modernos, de manera similar a la de los alquimistas medioevales, los mayores gurúes de la administración de las últimas décadas se enriquecieron al igual que hicieron vaticinando aquellos haciendo vaticinios sobre el porvenir,

la tercera ola, el *shock* del futuro, megatendencias, poder de cambio y cosas parecidas. Una de las ideas que ejerció mas influencia en su momento fue la de la llamada "tercera ola". Habría existido una primera que se inició con la revolución agrícola, una segunda con la revolución industrial y la tercera o postindustrial hacia la que estamos transitando. Estaríamos, nos dice Alvin Toffler, en una zona de transición caracterizada por altas turbulencias. Por consiguiente, todos concluyen afirmando: es necesario interpretar los cambios en el entorno porque el éxito es función de la capacidad para adaptarse a los cambios. Si nos detenemos en la dimensión temporal debemos señalar que muchos analistas han puesto énfasis en el conocimiento anticipatorio que nos ofrecen las tendencias presuntamente lineales del cambio (Fernández Pardo, 1999). Se ha vuelto una costumbre peligrosa, que necesariamente debe ser compensada, la devaluación del conocimiento histórico y la extremada confianza que suscitan los "futuribles" y los diseños acerca de lo que nos cabe esperar. Ciertamente que la "historia" nos enseña lo que ocurrió, mientras que el

¿Somos capaces de interpretar los cambios, de decir no solo que está cambiando sino cómo podría repercutir hacia el interior de la institución?

Es necesario interpretar los cambios en el entorno porque el éxito es función de la capacidad para adaptarse a los cambios.

contexto actual nos mueve a tratar de conocer lo que ocurrirá. Y, esto último, con el componente de riesgo que lleva consigo, suele considerarse una panacea del conocimiento requerido para tomar decisiones.

Considerado en la dimensión temporal, la percepción de aceleramiento que ofrece el entorno de las organizaciones, se presenta como una sucesión de fenómenos que suponemos que inciden en las decisiones que tomamos. El síndrome de sobreinformación, que padecen muchas organizaciones, entraña un desafío en cuanto a la selectividad y tipología necesarias para ordenar las señales del entorno. Ahora bien, si mediante una abstracción, nos detenemos en la dimensión espacial podemos apreciar la extrema diversificación del entorno. En realidad, constatamos que la noción abstracta de espacio (geométrico) que antes utilizábamos descriptivamente ahora tiene que ser reemplazada por la noción mucho más concreta de "territorio".

Sabemos que nadie vive en una superficie espacial plana, sino en escenarios territoriales, de textura desigual y configuración variada. En tal sentido, la perspectiva de la altura y el llano como había sostenido Maquiavelo a propósito del conocimiento político, siempre resulta situada en lugares concretos del "Territorio Social". Precisamente, es la clase de perspectiva que postulan las ONGs. en todas partes.

Administración versus gestión

Administración y gestión resultan términos de uso corriente en el mundo moderno. Sin embargo, encontrar una definición para estos términos que al mismo tiempo sea precisa y completa deviene una tarea controvertida. Esto puede ser atribuido a la evolución y la expansión del conocimiento en el campo de la administración y de la teoría de las organizaciones. Sabemos que cada escuela o enfoque privilegia determinadas dimensiones organizacionales o aspectos de la actividad gerencial. Inevitablemente esto involucra una nueva manera de comprender la dinámica de las organizaciones y como así también explicarlas.

Administrar es ordenar objetos, su alma es la lógica

Las dificultades que encierra la definición de conceptos tales como administración y gestión, más que indicar supuestas insuficiencias teóricas de estas disciplinas, parecen reflejar más bien la complejidad en-

vuelta en estas dos expresiones. Por otro lado, ha sido señalado también que la elaboración teórica que sirvió de sustento a la administración y a la gestión resultó alimentada por realidades disímiles. Motta (1991) señala que en Inglaterra y los países de lengua francesa se verifica la distinción en el uso de las palabras *management* (normalmente traducida como gestión) y *administration* (traducida como administración), empleándose la primera para el área privada, mientras que la segunda estaría asociada a la administración pública. En la Argentina, como en otros países de América Latina, los términos gestión y administración han sido usados como sinónimos.

Hacer gestión es conducir voluntades, su alma es la conducción

La evolución del conocimiento en estas áreas tienden a diferenciarse progresivamente.

Emplear el término gestión connota el abandono de los modelos normativos, las organizaciones burocráticas, el control de procedimientos. En relación con esto, Ouchi formuló un teorema que postula que, allí donde no se pueden controlar ni evaluar los resultados, todos los esfuerzos tienden entonces a concentrarse en la evaluación de los procedimientos.

Entendemos hoy al concepto de gestión más asociado con el control de resultados. Solemos referirlo a un enfoque estratégico, con una orientación hacia los actores. Con frecuencia se utilizan las metáforas de la organización como sistema cultural, como una suerte de entidad mental. En contraposición, se tiende a describir como administración al conjunto de conocimientos y herramientas, más centradas en el control de procedimientos, donde, se utilizan frecuentemente metáforas mecanicistas de la organización. La unidad de administración resultante es una complementación de normas y procedimientos.

El mayor desafío del gerente es construir certezas en un contexto que se caracteriza por turbulencias e incertidumbres

Nuevos desafíos de la gestión

La toma de decisiones es el eje constitutivo de cualquier organización. Es la unidad mínima irreductible de gestión. Definir la organización como un conjunto coordinado de recursos que se despliegan en el tiempo y el espacio para alcanzar una misión, implica destacar el protagonismo del factor humano dentro de ella.

Los nuevos desafíos de la gestión aparecen entonces como la construcción de certezas en un contexto de turbulencias y máxima incertidumbre. Tales certezas son definiciones que la organización debe brindar a sus miembros, a sus usuarios o beneficiarios y a sus proveedores.

A pesar de que para funcionar adecuadamente todas las organizaciones requieren que se resuelvan problemas de forma permanente, hasta el momento hemos venido utilizando enfoques bastante restringidos. El

Durante los últimos años los activos que más se cotizaban dentro de las organizaciones son no tangibles

cuerpo de conocimientos que conocemos como "Teoría de las decisiones" se apoya fundamentalmente en modelos matemáticos para la resolución de problemas estructurados. En contrapartida, no hemos avanzado suficiente en la solución de problemas poco estructurados. Un ejemplo de lo antedicho es que la aplicación de las técnicas y resultados obtenidos por los estudios de cognitivdad hasta ahora ha sido muy

limitada (Tobar, 1999 a).

Tal vez este sea uno más entre los muchos motivos por los cuales el ámbito de las organizaciones se encuentra aún tan rezagado respecto a otras áreas del desarrollo científico y tecnológico. Pensemos en cuanto han avanzado otras disciplinas. En los últimos dos siglos la medicina consiguió dominar miles de enfermedades y los resultados impactan sobre la esperanza de vida del hombre contemporáneo que hoy duplica a la de sus antepasados. La mecánica, a su vez, no solo permitió desplazar la hombre y sus objetos a grandes distancias sino también hacerlo a gran velocidad. Sin embargo, desde hace dos milenios no se han producido avances comparables en nuestras organizaciones.

La definición del problema de las organizaciones se ha venido desplazando cada vez más rápidamente. Las teorías de las organizaciones no solo ha evolucionado sino que también se ha humanizado. El factor humano es cada vez más reconocido como el centro de cualquier empresa. Lo que cotiza a empresas como Microsoft en billones de dólares no son sus edificios ni su equipamiento, sino su capital humano. Sin embargo, sabemos aún muy poco de cómo acumular ese capital humano dentro de la empresa.

Hasta hace unos veinte años, la mayoría de nuestras organizaciones, continuaba con esquemas mecanicistas, desde los cuales, la resolución de problemas debía centralizarse en un núcleo reducido y el resto de los miembros de la organización deberían funcionar como engranajes. Es decir, el trabajo era una actividad acrítica, estable y rutinaria. En los Ochenta se inicia una carrera por la calidad que fue avanzando por dife-

rentes caminos -primero el control, luego la garantía- y, finalmente, nos condujo a descubrir que en última instancia se trata de un problema de recursos humanos.

En conclusión, surge en la actualidad un nuevo desafío de gestión que adquiere cada vez un papel más importante dentro de todas las organizaciones: el de la gestión del conocimiento.

En este contexto es comprensible que la teoría de las decisiones busque enfoques que permitan resolver problemas menos estructurados y no cuantificables. Los notables avances de la informática brindan nuevas posibilidades que permiten avanzar en la resolución de problemas. A su vez, algunos progresos tanto de las ciencias fácticas como de disciplinas sociales, constituyen factores facilitadores que apoyan el análisis decisonal.

Sin embargo, si buscamos listar los desafíos actuales de la gestión institucional tendremos que reconocer que no todos ellos revisten el mismo nivel de importancia. Hay desafíos característicos de la gestión y otros más propios de la administración. Desafíos más estratégicos –que parten de considerar a la organización como la resultante de un conjunto de voluntades- y otros más mecánicos –que parten de considerar a la organización como la resultante de un conjunto de engranajes.

Por lo tanto, podemos postular que los desafíos de la gestión institucional se resumen en tres grandes cuestiones:

- a) el desafío del ser
- b) el desafío del hacer
- c) el desafío del estar

Un instrumento es una prolongación de nuestras manos, de nuestros ojos de nuestros oídos

El primero (desafío del ser) trata básicamente de definir con precisión la misión a ser alcanzada por la institución. El segundo (desafío del hacer) pretende encontrar las funciones y acciones adecuadas que deben ser desplegadas para alcanzar esa misión. El tercero (desafío del estar) es el punto de apoyo sobre el que se desarrollan las acciones. Involucra un modelo de división del trabajo (estructura), una cultura interna y en especial un ambiente externo con competidores y eventuales aliados.

¿Qué es modelo de gestión?

¿Qué entendemos por modelo de gestión? Llamamos aquí modelo de gestión a un modelo de toma de decisiones dentro de la organización. Es decir, la secuencia, ordenada y racional en la cual deben ser planteadas y resueltas sus decisiones.

Siempre hemos de encontrar un modelo de gestión. Toda organización posee un modelo de gestión. Este modelo puede ser más o menos explícito, más o menos racional, sus prioridades acaso pueden ser "transparentes" o visibles y manifiestas, pero siempre existen. Siempre están aunque no las veamos a simple vista, aunque no se lo explique directamente. Una modalidad de análisis organizacional consiste justamente en hacer explícito el modelo de gestión vigente. El analista puede descubrir que fulano está en realidad subordinado a mengano aunque en el organigrama formal esto ocurra al revés. Puede, por ejemplo, detectar que las reparaciones y obras de mantenimiento en un determinado servicio se consiguen cuando alguno de los empleados está informalmente relacionado con el jefe de mantenimiento y que de poco sirve simplemente mandarle a este un memorándum.

Un modelo es una prolongación de nuestras mentes, de nuestros esquemas de acción

El concepto de modelo de gestión adquiere relevancia en los años Ochenta. Antes se hablaba de estilos de gerencia y se estudiaba a los héroes ó próceres de las grandes corporaciones tales como Watson en IBM, Mary Kay, Lee Iacoca y otros tantos. Los Japoneses demostraron que el éxito empresarial no respondía exclusivamente a una cuestión de liderazgo. Otras variables pueden tener un gran peso como determinantes del éxito, entre ellas adquieren importancia los componentes culturales de cada institución.

La noción de "modelo de gestión" en el ámbito de las organizaciones puede considerarse un equivalente al "paradigma" que se ha reconocido en el campo de las ciencias naturales. Recuérdese que para Thomas Kuhn (1970) la noción de paradigma adoptaba, al menos, dos sentidos diferentes:

- ◆ Como constelación de creencias, valores y técnicas que comparten los miembros de una comunidad dada y un compromiso compartido con dichas creencias.
- ◆ Como soluciones concretas a problemas que empleados como

modelos pueden reemplazar reglas explícitas.

La idea de paradigma incluye generalizaciones simbólicas o modelos, compromisos compartidos con creencias, valores o predicciones y teorías sencillas, coherentes, probables y compatibles. Se trata de una asociación de conceptos fundamentales capaces de guiar toda una concepción sobre la vida. Como destaca Alexander, existe un componente apriorístico, una parte no empírica de la ciencia que no depende de las observaciones sino de las tradiciones. La sociología, por ejemplo, es una ciencia social empírica comprometida con una verificación rigurosa, pero su actividad empírica se halla dentro de tradiciones que se dan por sentadas y no están sometidas a una evaluación estrictamente empírica (Alexander, 1989: 15). Los elementos no - empíricos son dogmas, inventarios, creencias personales, especulación imaginativa del propio científico, ideología política, adhesión a valores, etc.

La teoría de las organizaciones recién está iniciando la construcción de sus propios paradigmas, aún no alcanzó una fase avanzada del conocimiento científico; por lo tanto, ni siquiera para la administración en general se puede aún hablar de paradigmas. Tal vez es por ese motivo es que los administradores inventaron esa palabra de alcance intermedio que es el "modelo de gestión".

Modelo de gestión es una forma sistemática y racional para la toma de decisiones propias de la organización

Así, llegamos a una nueva definición de Modelo de Gestión

- ◆ Se trata de la unidad mínima (irreductible) que contiene los elementos de la identidad de la organización.
- ◆ Expresa un estilo de gerencia.
- ◆ Expresa jerarquías.
- ◆ Incluye razón e intuición, lo formal y lo informal.

En la medida en que el modelo de gestión se consolida y se formaliza, la intuición va dejando lugar a un enfoque racional. Este, a su vez, puede formalizarse en detrimento de una percepción realista de los problemas. Las ideas se pueden operacionalizar y ser enunciadas en la forma de hipótesis verificable.

Componentes del modelo de gestión

Definir el modelo de gestión involucra identificar cuales son las principales decisiones que se toman en una institución, cómo se las toma, quien y finalmente decide. En otros términos, involucra definiciones desde el ser, desde el hacer y desde el estar.

Observar el modelo de gestión nos impone examinar las decisiones de la organización.

Desde el SER

Misión

La misión es la contribución que una institución realiza a la sociedad. Aquello por lo cual hace falta que la institución exista. No se pueden definir prioridades sin tener claridad y una percepción congruente de las personas respecto a la misión. Precisamente, a través de la misión en como definimos la eficacia porque la misión es aquello que por definición debe hacer una organización instituida.

El "Ser" no es un bien transable

"No hay nada menos productivo que hacer eficientemente lo que no debe ser hecho", advertía Peter Drucker. "Usted puede adquirir insumos, tecnología, infraestructura y hasta excelentes ejecutivos en el mercado, pero no puede comprar una misión".

Definir la misión involucra entonces responder a las siguientes cuestiones:

- ◆ ***¿Qué soy?***
- ◆ ***¿Qué hago?***
- ◆ ***¿Cuáles son nuestros productos o servicios finales? ¿qué ofrecemos?.***

En toda organización el gerente tiene una función indelegable relacionada con la coordinación

Desde el Hacer

Funciones

Hacer es funcionar. Para alcanzar la misión es imprescindible encontrar un modelo de división del trabajo que defina unidades organizativas

capaces de asumir funciones. La coordinación de estas funciones es el proceso de conversión. Es el proceso que permite que se alcance la misión. Las funciones son los requisitos que deben ser satisfechos para que la misión pueda ser alcanzada. Por consiguiente, cada función constituye un conjunto articulado de actividades, coherente en si mismo y que facilita el desempeño (funcionamiento) de la organización. La pregunta clave para determinar las funciones es la siguiente:

- ◆ ***¿Qué es lo que no puedo dejar de hacer para cumplir la misión?***

Existen funciones finales y funciones intermedias o de apoyo. A medida que estas últimas cobran peso por sobre las primeras los procesos se tornan mas complejos y la institución se vuelve cada vez más burocrática.

Actividades

Las actividades son a las personas (actores o empleados) lo que las funciones a las unidades organizativas. El trabajo es organizado de forma tal que cada actor involucrado asuma un conjunto de tareas que pueden ser más o menos estandarizadas. La normalización o estandarización ya sea de productos como así también de procesos se logra a través:

1. las descripciones de las tareas de cada puesto,
2. la especificación de los resultados a lograr,
3. la estandarización de los procesos,
4. las habilidades de los agentes,
5. la regulación de los comportamientos.

Las organizaciones mecánicas o burocráticas controlan las actividades de sus agentes a través de las tareas y procesos, las instituciones más flexibles controlan principalmente resultados. Pero el carácter mecánico u orgánico y flexible de una organización esta determinado, según vimos antes, por las constricciones del ambiente en el cual la organización desenvuelve su "hacer".

Una serie de preguntas permiten identificar esta dimensión en la organización:

- ◆ ***¿Se pueden describir, con relativa precisión, las tareas que desempeña cada agente?***
- ◆ ***¿Cuán estables y rutinarias son estas actividades?***

- ◆ ***¿Qué tipos de mecanismos de supervisión o control se realizan sobre la tareas?***
- ◆ ***¿Qué tipos de mecanismos de supervisión o control se podrían realizar sobre la tareas?***

Prioridades

Por lo general, en una organización puede transitar diversos caminos para alcanzar su misión. Definir prioridades quiere decir seleccionar caminos en la búsqueda de la misión. No es un problema menor dado que el estudio de las organizaciones ha probado, mediante estudios sumamente precisos, que el proceso de formación de objetivos, probablemente resulte uno de los más relevantes para la efectividad conseguida. Por lo tanto, toda organización se enfrenta al problema de cómo asignar los recursos disponibles para alcanzar su misión y cumplir de este modo con las funciones que la misma requiere. Para que haya funcionamiento debe haber asignación de recursos y esta siempre obedece a algún criterio sea o no explícito y transparente.

Los modelos de gestión que evitan asumir prioridades privilegian antes el **estar** que el **hacer**. En otros términos, corren el riesgo de devaluar su propia misión si es que no incurren en el olvido de la misma. Entonces la pregunta clave para identificar las prioridades es la siguiente:

- ◆ ***¿A qué le doy importancia?***

Desde el Estar

A determinada escala, toda actividad requiere de algún modelo de división del trabajo. Esto implica definir funciones, distinguir actividades y asignarlas a los actores involucrados en la institución. Así, surge la dualidad subordinación/supervisión. Esto es, una cadena de mando donde hay un jefe o superior y un subordinado y este, a la vez, es un superior del otro. Cuando esta jerarquía responde exclusivamente a un modelo racional de división del trabajo se denomina estructura organizativa. Es decir que se trata de un orden jerárquico establecido en función del proceso de producción.

Cada posición en esa cadena de mando es denominada unidad organizativa. Son unidades organizativas todas las que desempeñan alguna función explícita. El organigrama es una representación gráfica de la estructura y en él se identifican todas las unidades organizativas. Sin

embargo debe considerarse que en la mayoría de las organizaciones hay una brecha entre la cadena de mando real y la representada en el organigrama. Es decir hay subordinados que no responden a sus superiores así como también hay flujos de cooperación horizontales entre unidades organizativas que no dependen del mismo superior.

Las preguntas a través de las cuales se puede detectar la estructura pueden formularse así:

- ◆ ***¿Cómo está dividido el trabajo?***
- ◆ ***¿Cuántas secciones o sectores hay?***
- ◆ ***¿Quién depende de quién?***
- ◆ ***¿Cómo está representada en el organigrama?***
- ◆ ***¿Cómo es la cadena de mando real?***

Estructuras y modelos de organización

Con relación a las formas de dividir el trabajo, se pueden identificar cinco configuraciones o modelos puros de organizaciones que resultan más eficaces: a) estructura simple, b) burocracia mecánica, c) burocracia profesional, d) forma divisionaria, e) adhocracia.

a) El modelo de ***estructura simple*** es aquel donde hay un vínculo directo entre superior y subordinado. La comunicación es informal (no estructurada) y la supervisión directa. Es un modelo apto para organizaciones pequeñas y se adapta fácilmente a los cambios en el entorno.

b) La ***burocracia mecánica*** se centra en la división del trabajo mediante la identificación y definición precisa de los diferentes pasos en el proceso. La comunicación es estrictamente formal y la coordinación está predefinida en la estandarización de procesos (como por ejemplo, a través de manuales de procedimientos). Supone que el proceso de trabajo puede ser desarrollado a través de una línea de montaje donde cada persona o en cada paso se agrega algún componente de trabajo que permite a la organización aproximarse cada vez más al resultado (producto o servicio) final esperado.

Este modelo, se aplica tanto en grandes organizaciones como en pequeñas, pero requiere que la organización esté madura, con tamaño suficiente para que su volumen de trabajo permita la re-

petición de las tareas y su programación, y con antigüedad suficiente como para decidir sobre los patrones que se deben aplicar. Como la organización es concebida como un gran engranaje le resulta muy difícil adaptarse a los cambios en el entorno. Por ese motivo es que la eficacia de la burocracia mecánica involucra contextos estables y simples.

c) La **burocracia profesional** involucra una división del trabajo por áreas temáticas. Recurre a la coordinación por estandarización de habilidades. Es el caso típico de las universidades y los hospitales, donde el profesional tiene autonomía y responsabilidad por sus acciones. Al igual que la burocracia mecánica tiene una capacidad lenta de reacción a los cambios en el entorno. Es decir, si hay que redefinir el producto probablemente sea necesario identificar qué habilidades deberán tener los responsables por este y luego seleccionar nuevos profesionales o reconvertir a los actuales.

d) La **forma divisionaria** resulta más parecida a la de los *holdings* una especie de federación de centros de negocios basados en la estandarización de resultados. Para poder organizar la institución así, es necesario tener antigüedad y un gran volumen de actividad. Además, resulta adecuada cuando hay gerentes de nivel intermedio capaces de asumir responsabilidades y autonomía crecientes. Un ejemplo de esta forma de división del trabajo es la que utilizan con frecuencia las agencias de publicidad al nombrar un responsable por cada cuenta (cliente). Tiene una mayor capacidad de adaptación a los cambios del entorno.

e) La **adhocracia** resulta la forma más avanzada de división del trabajo y orienta toda la organización hacia la innovación. El nombre proviene del latín *ad hoc* y alude a que la división del trabajo no es fija sino eventual, es decir por proyecto. La coordinación es por ajuste mutuo, mientras que la comunicación informal. Resulta apropiada para contextos inestables y turbulentos así como para ambientes complejos y dinámicos. En general los equipos de investigación aplicada y desarrollo tecnológico de grandes centros como la NASA adoptan esta modalidad pero donde se la puede percibir con mayor claridad es en las consultoras pequeñas altamente especializadas. Tiene como requisito la alta calificación de sus recursos humanos y una elevado nivel de sustitución. Es decir, esta modalidad funciona cuando se pueden formar grupos de tareas a la medida de cada demanda (proyec-

to) y los integrantes del equipo tienen facilidad para desempeñar todos, o casi todos, los roles necesarios.

Cultura e Incentivos

La visión mecanicista no es suficiente para dar cuenta de la dinámica de las organizaciones. Con demasiada frecuencia, ocurre que las estructuras, por más racionalmente diseñadas que estén, no garantizan el cumplimiento de las funciones. Otras veces, grupos invertebrados son más eficaces y/o efectivos que organizaciones complejas y de amplios recursos. Luego del enfoque mecanicista se ensayaron interpretaciones culturales y conductistas de las organizaciones buscando decodificar las motivaciones de los actores.

Las motivaciones para participar en una organización son múltiples, pero se puede listar un conjunto de modalidades:

1. Aspectos vinculados a la retribución económica directa o indirecta.
2. Aspectos vinculados a la capacitación
3. Aspectos vinculados al confort
4. Aspectos vinculados al ambiente interno
5. Aspectos vinculados al ambiente externo
6. Aspectos vocacionales y valorativos en general

Herbert Simon, quien ganó el premio Nobel de Economía con su Teoría de comportamiento administrativo en las Organizaciones, formuló que cuando se puede decodificar lo que las personas buscan dentro de la organización siendo es factible incorporar estímulos que permitan orientar sus conductas hacia las funciones de la institución. Se trata de los incentivos, que pueden ser definidos como estímulos dirigidos a armonizar los objetivos individuales con la cultura de la organización. Los incentivos no siempre son iguales ni valen para todos los casos.

Las organizaciones son sistemas culturales, tienen códigos, valores, estímulos v castigos

Las organizaciones son sistemas culturales, tienen códigos, valores, estímulos y castigos. Por ejemplo, en algunos casos, es imprescindible incentivar la productividad de los empleados, en otros la calidad del producto. En determinadas organizaciones se trata de incentivar la resolutiveidad de los agentes. Esto significa incrementar su responsabilidad. Para algunas personas funcionarán los incentivos

salariales, para otras no.

Las preguntas que facilitarán el examen de la cultura institucional y sus incentivos son las siguientes:

- ◆ ***¿Qué le importa verdaderamente a las personas que están dentro de mi organización?***
- ◆ ***¿Qué los motiva?***
- ◆ ***¿A quién respetan y por qué ?***
- ◆ ***¿Porqué se quedan o porqué se marchan de la organización?***

La clave del éxito del modelo de gestión es adecuar la cadena de mando para obtener una mayor amplitud de control. En esta empresa se puede recurrir a mecanismos de control rígidos o flexibles. Nuevamente, la determinación de los instrumentos de control adecuados, dependerá del contexto en el que se sitúa la organización. En síntesis, podemos enunciar una nueva definición de modelo de gestión: se trata de una forma de conciliar los objetivos individuales con los de la organización.

Ambiente externo

Todas las organizaciones funcionan en un determinado contexto, un mercado, un momento (coyuntura) y realizan un intercambio con él. Sin embargo, no puede ignorarse que para "comprender" dicho funcionamiento debemos considerar que las acciones humanas concurrentes al "hacer", son portadoras de un significado. El ambiente, probablemente sea una de las principales contingencias para explicar los procesos internos de una organización. La propia conversión, en sí misma, viene a

Para sobrevivir las organizaciones buscan justificar a su entorno

resultar un intercambio puesto que incorpora un conjunto de recursos o insumos y entrega un conjunto de productos o servicios. Evidentemente, la reconversión incluye también comportamientos y percepciones cuyo marcos de significaciones son ellos mismos afectados. Pero, además, se intercambia información, insumos, recursos humanos, sub-productos o derivados, etc. En algunos casos, una organización beneficia a otra con su funcionamiento, también ocurre que hay otras organizaciones que facilitan el funcionamiento de esta última. Se trata de las externalidades del proceso de conversión o proceso productivo.

Se suscitan preguntas que permiten analizar la relación con el contexto:

- ◆ ***¿Cómo nos relacionamos con el medio?***
- ◆ ***¿Qué externalidades nos afectan?***

♦ ***¿Qué externalidades producimos?***

El ambiente como una contingencia

No parece difícil apelar a nociones del sentido común para definir lo que entendemos por "ambiente" o "entorno" e, incluso, por territorialidad de una organización. Se trata de considerar el análisis de cualquier organización respecto a las relaciones e intercambios, influencias y restricciones, oportunidades y límites que la organización encuentra frente a lo que "no es ella misma". Cuando los primeros investigadores comenzaron a establecer un cuerpo de teorías de alcance medio, dieron lugar al llamado enfoque de "contingencias". Por lo pronto, descubrieron que cada organización tiene un contexto propio e intransferible, que difícilmente pueda existir un óptimo organizacional y que el grado de eficacia de las organizaciones varía en correlación con su propio ambiente, o con alguna otra variable de contingencia (Pfeffer, 1982: 174).

La complejidad de la organización y la incertidumbre del entorno parecen relacionarse inversamente. Se trata de una hipótesis que, puesta a prueba, indicaría que a mayor complejidad en la organización menor incertidumbre ambiental o un entorno más simplificado y menos variables. Todas las organizaciones son dependientes del entorno en algún grado. Y esta dependencia llega a ser sustancial para que la organización posea autonomía y consiga sobrevivir. Ahora bien, se puede hacer frente a esta dependencia mediante estrategias externas directas ("redes" o como el caso de *kieretsu* japonesas como alternativas a mercado y jerarquías, competencia, cooperación, cooptación, alianzas) o indirectas -influencias, presión- (Val Pardo, 1998: 302).

Los entornos estables inducen una elevada formalización. Debido a que exigen muy pocas respuestas adaptativas las organizaciones que se desenvuelven en un entorno estable pueden estandarizar sus actividades logrando economías internas. A mayor complejidad en el ambiente, existe evidencia de que la organización tendrá una estructura más descentralizada ya que se sucede la necesidad de distintas respuestas debiéndose crear para ellos unidades más descentralizadas.

Un ambiente de hostilidad refuerza la centralización de las organizaciones (Val Pardo, 1998: 298).

Cabe entonces preguntarnos:

♦ ***¿Somos capaces de identificar aquellos cambios que ocurren en el entorno de nuestras instituciones?***

- ◆ ***¿Somos capaces de interpretarlos, vale decir no solamente de describirlos sino también de establecer sus repercusiones hacia el interior de la institución?***

Eficiencia, eficacia y efectividad en la organización

Conducir una organización probablemente era mucho más fácil antes que ahora. Todos los días se presentan nuevos desafíos en el contexto y, desde su extrema variabilidad, los problemas se definen como reales. Por lo general, no nos detenemos en el hecho de que nuestras propias definiciones terminan constituyendo nuestra propia asunción de aquello que es verdaderamente real. Se plantean nuevas exigencias, nuevos criterios de éxito. En resumen, actualmente incide como un reto ineludible del gerenciamiento, el logro de decisiones, conductas y arbitrios de toda índole que resulten eficaces, eficientes y efectivos.

¿Qué significa cada uno de estos términos? Como primer aproximación, podemos decir que: la eficiencia es una relación entre las acciones y los recursos empleados para su realización. Una medida, si se quiere, del costo de transformación de determinados insumos, lo que puede incluir tanto el rendimiento de las inversiones, las utilidades que se obtienen por unidad monetaria de ventas, la producción horaria del trabajo empleado, etc. Una organización sin fines de lucro, podrá establecer su eficacia conforme a una relación entre el "tiempo" operativo que insume procurarse recursos de financiamiento y asignarlo a sus programas, entre las expectativas de sus miembros en relación a las gratificaciones de prestigio y legitimidad, o entre el costo de sostener actividades de *lobby* en relación al tiempo-espacio de publicidad que consigue para sus acciones. La eficacia es la relación entre las acciones y los objetivos que se plantean. La efectividad, en cambio, es la relación entre las acciones realizadas y el impacto que generan las mismas.

Un ejemplo histórico puede ilustrar bien esta relación. A fines del siglo pasado los Estados Unidos de Norteamérica disputaron con España la posesión de California. La guerra fue fundamentalmente naval y como las batallas se realizaban de este lado del Atlántico los americanos centraron su estrategia en el agotamiento de las municiones y provisiones españolas. En el año 1889, EEUU efectuó 9.500 disparos, hizo 121 blancos pero no hundió ningún buque. España causó más lesiones a la armada americana insumiendo casi la mitad de las municiones. Sin embargo perdió la guerra.

España fue más eficiente pero nadie pondría en duda que los EEUU

fueron más efectivos. Ganaron la guerra aunque lo hicieron a un costo tal vez superior al necesario. Si consideramos el conflicto de voluntades que una guerra activa, a veces hasta el paroxismo, la efectividad es una dimensión eminentemente personal. Cuando nos referimos a una organización efectiva debemos considerar la realidad psicosocial de las personas que forman parte de la misma .

En nuestro ejemplo, seguramente que la Armada americana, estuvo lejos de ser eficiente y eficaz. Eficiente porque como dijimos empleó más recursos de los necesarios. Eficaz porque el objetivo de la armada era vencer al enemigo en batalla, lo que se traducía en el hundimiento de sus naves. Y, lo cierto es, que los EEUU no habían conseguido hundir ni un solo barco español.

Preocupado por esa baja eficacia un artillero americano de apellido Simms descubrió un método para aumentar la eficiencia del poder de fuego. Su idea era muy simple, cambiar la orden "apunten, disparen" por otra que decía: "apunten mientras disparan", lo único que había que hacer era cambiar la mira. Hasta ese entonces la mira estaba situada arriba del cañón, por lo que a causa de los disparos este retrocedía perdiendo precisión en la longitud del disparo. Simms probó desplazando la mira al costado del cañón. Una variable interviniente, la "innovación" adaptativa estaba abriendo la línea de efectividad a un desempeño organizacional escasamente eficiente y eficaz.

En el año 1902, se probó en la China que el cañón de Simms era más eficiente ya que lograba más del doble de blancos con la misma cantidad de municiones. Sin embargo solo cuando la manejaba Simms se lograba hundir los barcos enemigos o destruir sus posiciones. El presidente de Estados Unidos creó entonces una escuela de artillería nombrando a Simms al frente de la misma para que enseñara a todos a disparar con su nuevo método y su nuevo cañón. ¿Qué nos enseña esta anécdota? Que la eficiencia puede estar en la tecnología pero la eficacia reside en las personas. En cuanto a la efectividad es una derivada que resulta de las relaciones que ellas establecen. El cañón puede ser mejor pero no es suficiente para ganar batallas así como las batallas no son suficientes para ganar la guerra.

El fortalecimiento puede comenzar una vez que se ha vertebrado la organización

Etapas en la vida de la organización

“Todo tiene un tiempo bajo el sol”. Se pueden distinguir varias instancias en la vida de un organización. Proponemos aquí un enfoque que discrimina tres fases o momentos de toda organización:

1. Fase de diseño organizacional
2. Fase de fortalecimiento
3. Fase de desarrollo

El diseño organizacional es la etapa de la ingeniería institucional. Cuando la institución se encuentra en esta fase define su *ser* (misión), su *hacer* (funciones, prioridades, procesos) y su *estar* (estructura, ambiente). La definición de los puestos de trabajo, así como el reclutamiento del personal adecuado, el diseño de la carrera profesional dentro de la empresa y de la cadena de incentivos, son aspectos propios del diseño organizacional.

El fortalecimiento institucional consiste en que los actores involucrados tomen conciencia de las fortalezas y debilidades de su propia forma de operar. En función de ello se identifican alternativas que permitan aprovechar las primeras y disminuir las segundas. Para ello se parte de repensar cada componente del modelo de gestión comenzando por el *ser* de la institución: su misión, y siguiendo por el *hacer* (funciones, actividades, cultura e incentivos) hasta llegar al *estar* (estructura y entorno).

Dicho proceso plantea la revisión de las prácticas cotidianas a la luz de la misión, internalizando sus valores y premisas para reformular o reafirmar eventualmente el modelo de gestión institucional

Para nosotros “Ser” y “estar” son cosas diferentes.

El fortalecimiento institucional es un segundo momento. Surge cuando las organizaciones comienzan a encontrar obstáculos que les dificultan el alcanzar su misión y desempeñar sus funciones con eficiencia, eficacia o efectividad. Cambios en el entorno (externo o interno) hacen que la institución se encuentre con nuevos desafíos que deben ser superados. Las herramientas del fortalecimiento son varias y van desde la incorporación de instrumentos de gestión que van desde sistemas de informaciones hasta la capacitación del personal.

El desarrollo institucional es una tercer instancia muy vinculada a las otras dos. Es la etapa del “re”. Se trata del momento en que la organización necesita ser repensada y, probablemente, rediseñada. Si los cambios se formulan sobre el “ser” se plantea una reconversión. Si los cam-

bios se plantean sobre el "hacer" o sobre el "estar" se trata de una reingeniería.

¿Qué es reconversión?

Las organizaciones atraviesan procesos similares a los que experimentan las personas. Los seres humanos crecemos y nos convertimos en adultos a través de un proceso largo y complejo. Hay un componente biológico o metabólico en nuestro crecimiento. También un componente físico. Sin embargo, un cuerpo desarrollado no es condición suficiente para que un niño se convierta en adulto. Hace falta también un desarrollo madurativo, aquello que hace que no solo parezcamos sino que nos comportemos como hombres.

Cuando crecemos vamos tomando conciencia de nuestra fragilidad, de nuestra vulnerabilidad al medio, de todo lo que nos falta para llegar a ser adultos. Un componente importante en nuestra maduración son nuestros referentes, nuestros padres y parientes, nuestros arquetipos; quienes imprimen una imagen confiada de horizonte hacia donde queremos llegar. Pero que también nos llevan a internalizar orientaciones sociales y normas, así como esquemas de interpretación de la realidad. Su presencia consigue que a pesar de ver nuestras limitaciones sigamos esperanzados ante la ilusión de que algún día seremos fuertes, íntegros y equilibrados como ellos.

En síntesis, "madurar" no significa exclusivamente "crecer" sino que también se refiere a un "hacer" dispuesto en función de un llegar a "ser", de una disposición práctica hacia el cumplimiento de una finalidad propia. Precisamente, en estos aspectos es en lo que las organizaciones se nos parecen. Nuestras organizaciones son, un poco, como nuestros hijos... "cargan con nuestros sueños y nuestras frustraciones" como dice la canción. Reflejan nuestro carácter, nuestra personalidad, en ellas proyectamos nuestras expectativas (Fernández Pardo, 1998: 25-26).

La reconversión es como el divorcio, una redefinición del rumbo

En tiempos de convulsiones, de inesperadas turbulencias, de una constancia en los cambios; se torna difícil mantener los referentes. Nuestro carácter y nuestro idioma de raíz latina nos presenta una dificultad adicional, que no experimentan los anglosajones. En el temperamento de nuestra lengua "ser" y "estar"

son cosas diferentes. Bien diferentes. El estar se resuelve en una ración". Durar, permanecer, subsistir en un nicho. Por cierto que depende de nuestra determinación, pero en mayor grado todavía depende del contexto. En tiempos de turbulencias y tormentas el estar es una dimensión de la existencia constantemente amenazada. En cambio el ser se revela como la entidad de algo, como la esencia de la existencia, es la raíz de nuestra trascendencia, aquello que nos proyecta por sobre las cosas, por sobre el contexto. El ser se encuentra menos condicionado por el contexto que el estar. El ser se hace. Como las personas, las organizaciones van creciendo llenas de indeterminaciones pero lo hacen con la esperanza de sentar cimientos sólidos. Empero en tiempos de mutación repentinamente descubren que construyeron esos cimientos sobre un magma.

La esencia de las organizaciones, aquello que se encuentra más vinculado con su ser es el proceso de conversión. Entendiendo por conversión a la capacidad de concretar objetivos, transformando insumos en productos, decisiones en consecuencias. Desde hace unos años se ha instaurado entre nosotros un neologismo que expresa los desafíos de estos tiempos: "reconversión". Re-con-versión que tiene el significado de cambiar la versión, de redefinir los objetivos. Reemplazar los referentes, mirarnos en un espejo distinto del que antes teníamos. La reconversión de ningún modo es una función natural de las organizaciones, sino el resultado de una disposición práctica, de un "hacer" particular centrado en el cambio. Para reconvertirse, las organizaciones tienen que "hacer". Reconvertirse es un hacer dirigido hacia otro ser y otro estar.

Reconversión y cambio

La reconversión es una adaptación al cambio. Pero hay diferentes tipos de cambio. En principio podemos distinguir dos formas: cambio "de" la organización y cambio "en" la organización. El primero es una mutación, una alteración profunda de los componentes y relaciones dentro de la organización. El segundo es una reforma parcial. También se usan los términos reforma y reconversión en ocasión de distinguir los cambios en las organizaciones que son originados desde dentro y desde fuera (endógenos y exógenos). Por ejemplo, cuando el gobierno impulsa su reestructuración emprende una Reforma del Estado, ahora bien, si esta reforma altera el marco regulatorio las empresas (públicas o privadas) pueden buscar acomodarse al nuevo escenario y ocurre así la reconversión. Cuando un hospital, por ejemplo, deja de ser financiado a través de un presupuesto centralizado (subsidio de la oferta), para cobrar por

los servicios que presta (subsidio de la demanda) ya sea a las Obras Sociales o al propio Estado; no deja de ser un hospital público pero debe reconvertirse. Toda su forma de ser cambia.

Así como las personas, las organizaciones también tienen estilos. Se preocupan mucho por algunas cuestiones y seguramente muy poco por otras. Dos organizaciones pueden hacer lo mismo de diferentes maneras. Ese rasgo estructural que en las personas llamamos personalidad en las organizaciones se denomina modelo de gestión. La reconversión no implica siempre un cambio del modelo de gestión pero sí un replanteo del mismo.

Vectores de cambio

Un punto central en el análisis y diseño de la reconversión institucional radica en la identificación de los vectores del cambio. En algunos casos las instituciones se ven forzadas a repensarse por la apertura de los mercados. En ocasiones deben hacerlo por el vertiginoso ritmo de la evolución tecnológica en su área de actividad. A veces, el vector del cambio, son las mismas condiciones macroeconómicas. Hay empresas que nacieron para vivir y prosperar en contextos inflacionarios y con la estabilidad mueren, existen otras empresas donde acontece lo contrario. Otro vector del cambio son los indicadores sociales y su evolución, tales como el desempleo, el envejecimiento de la población, imaginemos, por ejemplo, una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en un país cuya esperanza de vida promedie los cuarenta años. Otro importante vector del cambio lo constituyen las políticas públicas. La acción del Estado en determinados segmentos de actividad crea y destruye nichos empresariales permanentemente.

En conclusión se pueden formular algunas preguntas para comenzar a pensar, o a repensar, la reconversión:

- ✓ ***¿Cual es el o los vectores del cambio en mi organización?***
- ✓ ***¿Que puedo y qué no puede hacer?***
- ✓ ***¿En cual espejo me miro? ¿Quién más puede hacer lo que yo hago?***
- ✓ ***¿Hacia dónde vamos? ¿Qué pasa si no cambio? ¿Qué me puede ocurrir si cambio?***
- ✓ ***¿Cómo sabemos si aquello que estamos haciendo lo estamos haciendo bien?***

✓ ***¿Quiénes son nuestros clientes, usuarios o beneficiarios?***

¿Qué es reingeniería?

Algunas organizaciones responden a los nuevos desafíos incorporando herramientas de gestión, tales como softwares, esquemas sofisticados de presupuestación y planes de marketing. Otras, redefinen algunos de los elementos de su modelo de gestión y al alterar una parte, alteran el conjunto, ya que, como se ha dicho, la organización es un sistema articulado. A continuación se analiza el significado del cambio de modelo de gestión, para luego detener el examen sobre dos modalidades del cambio: la reconversión y la reingeniería. Tanto la reconversión como la reingeniería tienen que ser consideradas como respuestas adaptativas a los cambios. Sin embargo, existen diferencias notorias entre ambos procesos.

La reconversión se sitúa en el ser mismo de una organización, mientras que la reingeniería se sitúa más en el hacer y en el estar. La reconversión es una mutación. La reingeniería es una reforma. La reconversión es una respuesta a cambios a partir de la modificación en el ambiente, la cultura y los incentivos. La reingeniería es una respuesta a cambios a partir de la división del trabajo, de los procesos y mecanismos de control interno.

El término organización mecánica connota cierta contradicción. Lo orgánico se asocia a lo biológico, mientras que lo mecánico a lo inorgánico. Organización es un conjunto coordinado de funciones, cuyo efecto total supera su simple yuxtaposición. Un todo que supera la suma de las partes. Se logra la organización cuando se pasa de lo mecánico a lo orgánico. La reconversión es un fenómeno orgánico. En definitiva es un cambio **del** modelo de gestión.

Reingeniería significa cambiar lo mecánico, estructuras y procesos, es un cambio **en** el modelo de gestión. El cuadro siguiente ilustra las relaciones entre ambos procesos y algunos componentes del modelo de gestión (Cuadro 5).

Se ha descrito la idea de reingeniería como la "consideración de ciertas cosas si hubiera que empezar todo de nuevo" (Robbins, 1996: 592) La acción que se encuentra en la razón de este término es sumamente ilustrativa, ya que se refiere al hecho de desarmar un producto electrónico y ofrecer otro con diseño mejorado. Se han identificado tres elementos claves en la reingeniería : la determinación de "competencias

distintivas”, la determinación de los procesos clave y la reorganización horizontal por proceso (Robbins, 1996:593)

Cuadro 5: Modelo de gestión y Organización en los procesos de reingeniería y reconversión

	Reconversión	Reingeniería
Misión	Revisa y redefine	Revisa pero no redefine
Funciones	Revisa y redefine	Revisa y redefine
Procesos	Revisa pero puede no redefinir	Revisa y redefine
Estructuras	Revisa pero puede no redefinir	Revisa y redefine
Cultura e incentivos	Revisa y redefine	No altera
Ambiente externo	Puede salir de un nicho de mercado y entrar en otro nuevo	Se mantiene en el mismo nicho, busca ampliar ventajas comparativas.

Fuente: Elaboración propia

¿Qué significa y qué es realmente el modelo de gestión?

Los modelos de gestión han cambiado en muchos establecimientos y organizaciones sin que la gente haya sido capaz de percibirlo de manera inmediata. No siempre ha sido necesario llamar a un analista organizacional, o traer un consultor externo para descubrir y superar las limitaciones de la organización. No obstante, hoy sabemos que cuando la dinámica del funcionamiento organizacional se hace transparente resulta mucho más fácil identificar cómo avanzar hacia los propios objetivos. Si antes lo importante era la existencia de una racionalidad en la toma de decisiones, actualmente creemos que esa racionalidad debe ser compartida con la mayor cantidad de personas posible, debe poder ser cuestionada y revisada permanentemente.

Incorporar un nuevo modelo de gestión involucra, entonces, un gran desafío estratégico. Implica tomar conciencia del modelo de gestión vigente, de sus limitaciones, de cómo nos impide alcanzar nuestros objetivos. De lo malo y lo bueno, de cómo nos perjudica en algunas cosas pero, también, de cómo nos facilita otras.

Implica tomar conciencia de un nuevo tipo de interrogantes:

- ◆ ***¿Cómo se toman las decisiones? ¿Cuál es el modelo de gestión actual?***
- ◆ ***¿Cómo nos favorece este modelo?***
- ◆ ***¿Cómo nos perjudica?***

Cambiar el modelo de gestión no solo implica incorporar una nueva herramienta administrativa. Cambiar el modelo de gestión requiere plantearse las siguientes preguntas:

Hacer
gestión es
construir
certezas

- ◆ ***¿Dónde estamos?***
 - ◆ ***¿Hacia donde queremos ir?***
 - ◆ ***¿Cómo lo estamos haciendo?***
- ¿Cuándo debe enfrentar la organización su transformación? Cuándo su "Estar es amenazado".***

La pregunta clave a hacerse es:

- * ***¿Qué nos va a pasar si todo sigue así?***

CAPÍTULO 5

DESAFIOS EN LA GESTION DEL TERCER SECTOR

Para examinar las organizaciones civiles sin fines de lucro, y en especial aquellas dedicadas a las actividades de acción y asistencia social, avanzaremos sobre los componentes de la organización enunciados en el capítulo anterior. Este documento no quiere cometer el pecado de sentenciar que hay respuestas o soluciones válidas para todas las organizaciones del Tercer Sector, pero sí facilitar la reflexión sobre la gestión en cada caso. Se supone que hay algunas regularidades, algunos caminos más frecuentados que son comunes a las instituciones sin fines de lucro.

El ser de las organizaciones del Tercer Sector

Si el primer desafío del "Ser" en toda organización es encontrar su misión, en el Tercer Sector, ello se vuelve aún más importante. Esto se debe a que se trata de organizaciones que:

- a) son altamente vulnerables al entorno,
- b) sus principales activos no son tangibles,
- c) resulta tan importante lo que se hace con cómo se la hace y con quién.

La misión de las organizaciones del Tercer Sector está condicionada por los programas sociales, la respuesta que a ellos dan los programas sociales del Estado y el accionar de los organismos internacionales

El Tercer Sector y los organismos internacionales

Podría sorprender el fenómeno de las Organizaciones del Tercer Sector y el grado en que muchas de estas organizaciones "misionarias", en

el sentido de Mintzberg, han articulado sus demandas y sus actividades, e, incluso, comprometido su propia misión para atender problemas sociales que, en algunos casos, indirectamente han creado los propios organismos internacionales que les prestan asistencia, como es el caso del Banco Mundial. Parece completamente absurdo, pero no lo es, que al mismo tiempo que el Banco Mundial ofrece un diseño estratégico de compensación social del ajuste, sea el mismo organismo que reclama su cumplimiento en consonancia con el Fondo Monetario Internacional. La explicación no es demasiado compleja; los expertos del Banco Mundial conocen perfectamente el escaso poder de negociación y el irrelevante costo de transacción que deben afrontar en algunos países, cuando utilizan a determinadas organizaciones del Tercer Sector para derivar recursos a los programas de asistencia (Roca, 1996). Ciertas organizaciones del Tercer Sector representan para la ejecución del gasto social financiado con recursos externos, agencias para el control de los criterios de política pública del propio Estado nacional que recibe tales recursos. Una encuesta referida a las organizaciones del Tercer Sector en la Argentina, demuestra que sin lugar a dudas, los nuevos mandatos de los Bancos también conllevan una cierta presión sobre los Estados en dirección a un mayor protagonismo de las ONGs (Filmus, 1997:23).

Las ONGs son un fertilizante comunitario sobre la sociedad

Tercer Sector y exclusión

El análisis sociológico de los desempleados crónicos en Europa permitió identificar un factor común en esos nuevos marginales. Al reconstruir sus biografías se puede percibir la "crónica de una exclusión anunciada" cuando se encuentra que estas personas se fueron descapitalizando progresivamente. Pero la pérdida de patrimonio que determinó su definitiva exclusión no fue la del capital financiero ni tecnológico, sino la pérdida del capital social y cultural. Estas categorías acuñadas por Pierre Bourdieu parecerían constituir la principal función de producción de las ONGs.

Ante algunos ojos, las entidades intermedias o Tercer Sector constituirían la "sociedad civil deseable". En otros términos, podría sospecharse que lo pretendido por el primero y el segundo sector no es sociedad civil sino civismo, aquello que los romanos llamaban *civitas*, que también se puede traducir como solidaridad, sacrificio por la comunidad, ciudadanía e, incluso, nobleza. La solidaridad aparece como una condición necesaria para la acumulación del capital social. Las entidades interme-

días representarían lo opuesto al snobismo (*snob*, del latín *sine nobili* - sin nobleza) producen algo que Estado y mercado desean pero no quieren costear: externalidades positivas. Es por este motivo que los liberales ya no ven en ellas la amenaza del facismo sino la vitalidad potencial de algunas instituciones democratizadoras.

Sin embargo, la contribución de las ONGs en la consolidación de la democracia es bastante relativa. Las asociaciones analizadas en su época por Tocqueville, podrían ser funcionales a la democracia americana pero sería ingenuo considerar que el Tercer Sector solo está compuesto por rotarios, clubes de leones y delegaciones de la Cruz Roja o de Cáritas. De hecho, también la mafia constituye una organización intermedia. Las organizaciones del Tercer Sector aumentan la eficacia de la sociedad, pero no corrigen sus valores. Si la sociedad es predominantemente autoritaria el asociativismo podrá hacer poco para mejorarla.

Sin misión
no hay or-
ganización

Para Peter Drucker (1987) lo importante de las ONGs no es su carácter de "no lucrativas" o, dicho de otro modo, no comercial, tampoco su naturaleza "no gubernamental", sino que hacen algo muy diferente de las funciones que cumplen las empresas comerciales o el gobierno.

Para este autor la institución "sin fines de lucro no vende bienes o servicios como lo hace una organización comercial ni controla como lo hace el Estado sino que su producto es un ser humano cambiado. Para Drucker estas organizaciones son fundamentalmente "agentes de cambio humano".

Se puede aplicar una visión económica desde la cual estas instituciones operan en "mercados sociales". La finalidad de las organizaciones de la Economía Social es estar al servicio del hombre y la intención de crear lazos nuevos en las relaciones sociales internas. Acumular capital humano. Se considera, asimismo, que cumplen con estas características las cooperativas de todo tipo, las mutuales y las asociaciones cuando éstas deben desarrollar una actividad empresarial para la consecución de su objetivo social.

La misión
es el ma-
yor ins-
trumento
de gestión

Pero la importancia creciente de las instituciones intermedias no radica en su peso económico sino en su eficacia para desempeñar funciones de integración social (de los actores a la sociedad y al mercado) y de articulación entre grupos y sectores. Funciones en extinción que comen-

zaron a quedar huérfanas de responsables y tutores que quisieran asumirlas a partir del momento en que Estado y mercado comenzaron a ponerse de acuerdo.

Las organizaciones del Tercer Sector según su misión

La misión es el eje de toda organización del Tercer Sector porque para vertebrarse como organización un conjunto de personas y recursos, requieren identificar objetivos comunes. La reflexión y el trabajo sobre esos objetivos lleva a definir bien la misión. Un conjunto de personas atraídas por un líder sólo constituyen una organización no gubernamental si identifican objetivos comunes para guiar esa acción y si esos objetivos se pueden circunscribir dentro de la economía social. Un conjunto de personas que se congregan porque aparece la posibilidad de captar financiamiento de un programa gubernamental tampoco constituyen una organización no gubernamental hasta que no identifiquen una misión. Tan pronto como el programa retraiga sus recursos (o, tal vez antes, si hace una auditoría) ese grupo de personas se disgregará. La misión es el "ser", nadie le perdonará a una ONG que no tenga razón de ser.

Hay ONGs concentradas en acumular capital humano y otras en evitar la disminución de los estoques de este capital.

Aunque se puede afirmar que toda empresa que carece de "ser" tenderá a desaparecer. Mientras siga lucrando una empresa privada puede subsistir en el mercado. Sin embargo, los tiempos de subsistencia de una ONG sin misión serán mucho menores.

Sin tener en claro su misión ¿cómo se para un grupo de voluntarios ante una sociedad que cambia?. Por este motivo, resultaría útil intentar una nueva clasificación de las organizaciones del Tercer Sector que se guíe por las misiones que estas persiguen. Podríamos afirmar que en el campo (aunque la palabra adecuada es mercado –por más que pueda resultar antipática-) de la economía social se distinguen dos grandes nichos. Por un lado están quienes trabajan directamente evitando la exclusión, o mejor dicho paliando los efectos de la misma. Es decir operan sobre el "estar" de las personas. Se trata fundamentalmente de aquellos que desarrollan actividades de asistencia y promoción.

Por otro lado están los trabajadores de la reconversión. Son aquellos que trabajan sobre el "ser". Drucker cita las expresiones de Arnold el "inventor" de la escuela pública (es decir de la escuela para pobres) en Inglaterra, quien decía que su misión era "convertir unos salvajes en

caballeros". Todas las instituciones que desarrollan programas de capacitación y entrenamiento para mejorar la absorción o promoción laboral de las personas, operan en este nicho.

Por cierto que hay ONGs que no operan en ninguno de esos dos nichos o segmentos de actividad. Pero nos referimos aquí solo a las "de base" es decir aquellas que se definen como organizaciones comunitarias y de desarrollo social. Algunas instituciones de investigación pura por ejemplo son muy difíciles de enrolar en esta clasificación ya que se dedican a la investigación y el estudio.

Es muy importante corroborar esta clasificación porque en el caso de resultar adecuada permitiría separar la paja del trigo. Por ejemplo, muchas veces escuchamos acusaciones o sospechamos de organizaciones que parecen haberse formado solo para captar fondos públicos o de otras organizaciones donantes del Tercer Sector (generalmente extranjeras). Pues bien, por su misión serán realmente conocidas.

Gran parte de lo que antiguamente constituían comités, centros y unidades político-partidarias hoy se han reconvertido en fundaciones. Esto no involucra un verdadero cambio en el "ser" puesto que siempre se trató de organizaciones civiles, sin fines de lucro (con fines políticos). Los cambios se registran a nivel de los procesos: ¿Quién pertenece a la institución? ¿Cómo participa? ¿Porqué lo hace?. En otros términos, se podría afirmar que más que una reconversión la mayoría de estas instituciones hicieron una reingeniería. Lo importante es distinguir que si el objetivo -totalmente legítimo- es acumular poder (medido en cargos públicos, por ejemplo) no estamos hablando de una ONG de base con fines sociales. Ahora bien, esta ONG política puede tener habilidades para captar y ejecutar fondos de programas sociales del gobierno. En ese caso se planteará una tensión en su interior entre los objetivos sociales comunitarios y los políticos del grupo fundador. La definición de la misión plasmará esa tensión.

Por sus beneficios tanto curativos como preventivos, es saludable que toda ONG dedique un tiempo y un espacio al propio desarrollo organizacional que ineludiblemente comienza con la definición (o revisión) de su misión. Los expertos en el tema (como el hasta aquí tantas veces citado Peter Drucker) sugieren algunos principios prácticos que pueden facilitar esta tarea: "Una Misión debe enunciarse de manera operativa; de lo

Algunas autoproclamadas ONGs son lobos disfrazados de corde-ros

contrario, será una mera declaración de buenas intenciones. La enunciación debe centrarse en lo que la entidad realmente intenta hacer y, luego, debe ejecutarse en forma tal que todos sus miembros puedan decir: esta es mi contribución al logro del objetivo" (1987:12)

Se ha planteado muchas veces que una misión adecuadamente definida no debe tener más de ocho palabras. Claro que esta afirmación fue realizada por autores que hablan y piensan en la lengua inglesa y ya hemos advertido que para nosotros hay muchas más variaciones y connotaciones en la lengua. Drucker plantea tres requisitos para definir una misión: oportunidades, competencia y compromiso:

- ◆ **Haga mejor lo que ya hace bien... si es lo correcto.**
- ◆ **Observe las oportunidades y necesidades de su entorno.**
- ◆ **Pregúntese en qué cree realmente su gente.**

El hacer de las ONGs

Funciones

El Tercer Sector económico es más importante por las funciones que desempeña que por los flujos de recursos que moviliza. Las ONGs pueden asumir funciones que los gobiernos no consiguen ejecutar. Durante la última década, el mundo ha sido testigo de una creciente incapacidad de parte de los gobernantes para tratar la proliferación de los problemas sociales, entre los que se incluyen los conflictos armados, las tensiones étnicas, la rápida disolución de muchos sistemas socialistas y una transición simultánea a la democracia en varios países en desarrollo. Esta tendencia ha sido acompañada por un creciente nivel de preocupación de la comunidad por los problemas sociales.

Las funciones son el "hacer" de la organización

Monzón (1989:30) identifica las funciones de las entidades del Tercer Sector en relación al Estado:

- La función de **producción** - fundamentalmente servicios de utilidad colectiva.
- La función de **redistribución** - el voluntariado por su propia naturaleza representa una forma de redistribución de los bienes sociales, aunque su importancia como tal suele ser subestimada.
- La función de **regulación** - en forma principal de los poderes públicos. Esta función es fundamental en momentos de crisis económicas.

Por su parte otro intento de elaborar una tipología considera básicamente que se trata de tres grandes tipos de Organizaciones del Tercer Sector, a saber: Organizaciones para la asistencia social, para la asistencia técnica y de investigación y estudio (Filmus, 1997: 41-42).

Sin embargo, las funciones más indispensables, más centrales del Tercer Sector se deben pensar desde la sociedad civil. Drucker afirma que uno de los mayores desafíos de las ONGs consiste en proporcionar, un objetivo común. Por este motivo, en relación al interrogante que se planteó anteriormente respecto a las funciones:

- ***¿Qué es lo que no puedo dejar de hacer para cumplir mi misión?***

Creemos que las respuestas se deben orientar hacia las formas de generar inclusión y fomentar la pertenencia así como de la reconversión.

En otras palabras, resulta importante distinguir las funciones sociales de las ONGs respecto a sus funciones administrativas u gerenciales. Las primeras involucran la contribución de la organización a la sociedad, se sitúan, por lo tanto, en la esfera del "ser" y se corresponden con la misión de las organizaciones. Las segundas, constituyen el conjunto articulado de acciones (tareas, actividades) que cada institución debe indefectiblemente cumplir para su operación y supervivencia, pero, fundamentalmente, para alcanzar su misión. Es decir, para lograr la conversión (transformar insumos en objetivos alcanzados).

Hay que distinguir la funciones sociales de las administrativas

Desde el nivel analítico puede resultar artificial intentar separar misión de funciones. Sin embargo, cuando se estudian casos concretos se verifica que:

1. No toda organización del Tercer Sector o no gubernamental asume fines sociales.
2. Entre aquellas que los asumen hay quienes no realizan actividades de base.
3. No todas las organizaciones no gubernamentales desarrollan actividades solidarias.
4. Entre las que si las desarrollan algunas plantean solo la solidaridad intragrupo o mecánica. Es decir solo hay solidaridad al interior y entre los miembros de la organización.
5. Por último, existen organizaciones que, aunque autoproclamadas (y

a veces hasta reconocidas) como ONGs. Su misión se restringe a captar oportunidades de negocios con el Estado u otras ONGs dominantes.

La definición de organizaciones solidarias busca distinguir entre el vasto campo del Tercer Sector aquellas que efectivamente –cumplen funciones sociales e instauran una efectiva lógica solidaria. Esta lógica se observa en las prácticas y procesos organizativos y sedimenta en la cultura.

Prioridades

Una vez definida la misión el mayor desafío de la gestión de una organización sin fines de lucro consiste en tratar de convertir el enunciado en una serie de puntos específicos llegando hasta las metas. Los cambios en el contexto inducirán la incorporación de nuevos objetivos. También y al mismo tiempo otros objetivos perderán prioridad ya que no se puede hacer de todo⁸. Muchas instituciones se debaten en la encrucijada acerca de qué actividades terciarizar, cuales actividades abandonar y cuales incorporar. La respuesta se encuentra nuevamente en la misión. Una anécdota servirá

Sólo son organizaciones solidarias aquellas que desempeñan funciones sociales e instauran una lógica de acción solidaria

para ilustrar los desafíos asociados al cambio⁹:

Un día estaba pescando en el arroyo y picó un pez que por pequeño le dio pena comerlo. De modo que lo puso en un balde y lo crió como mascota. Un día el balde se calló y el pez comenzó a moverse por el charco. Ya estaba tan integrado al hogar que en lugar de asustarse se puso contento y movía la cola en señal de alegría. Decidieron dejarlo en el piso y todos los días de le regaban el charco para que el pez se moviera. Pero un día se olvidaron de regarlo y descubrieron que el pez se había adaptado y entonces empezó a moverse por toda la casa, avisaba cuando llegaban visitas, hacía gracias para que le tiraran comida de la mesa... Hasta que un día de lluvia iba corriendo atrás del caballo de un gaucho que venía de visita al rancho y el pez se cayó

⁸ Al respecto Drucker afirma: "La creencia sencilla de que cualquier institución puede hacer de todo es sencillamente falsa. Si transgrede los valores de una organización probablemente se desempeñará mal como líder" (1997:14)

⁹ El cuento es de Luis Landriscina.

en un charco y se ahogó.

Actividades

Las actividades de las ONGs de base, que desarrollan acciones sociales, pretenden no solamente brindar satisfacción a determinadas necesidades puntuales (salud, educación, hábitat, trabajo, etc.), sino también promover valores y actitudes entre los destinatarios de su trabajo y entre sus participantes. ¿Pero cual es la forma más adecuada de dividir el trabajo para conseguir desarrollar esas actividades? En este punto hay varias cuestiones que deben ser contempladas al analizar cada institución sin fines de lucro:

En las organizaciones solidarias son tan importantes los resultados como los procesos

1. En primer lugar, en muchas de estas instituciones son tan importantes los resultados como los procesos. Es tan importante ayudar a un niño brindándole asistencia escolar o un suplemento nutricional, como lo es incorporar a un adolescente marginado (o en condiciones de riesgo) para que sea él quien prepare la comida o brinde ayuda al primero. A veces, lo importante no es solo la casa sino también el ladrillo.
2. Esta condición particular de las ONGs hace que muchas de las evaluaciones de eficiencia que se aplican al primer y segundo sector no se puedan aplicar aquí. En las organizaciones solidarias los fines de la institución pueden ser a la vez procesos como resultados.
3. Este requisito involucra otro condicionante en el diseño de las actividades, la necesidad de una estructura muy flexible. Por ejemplo, es difícil conseguir normatizar procedimientos y diseñar organigramas cuando la mayor parte de los recursos humanos son voluntarios. Nadie puede obligar a un voluntario a participar de una actividad. De modo tal que el organigrama se puede caer si un día ese voluntario decide no venir a la institución.
4. En las ONGs de base la definición de las actividades está íntimamente vinculada con la cultura interna. Más importante que un manual de funciones y procedimientos será alcanzar una ética propia. Esto se debe a que la cadena de mando nunca puede ser tan vertical co-

Más importante que un manual de procedimientos es encontrar una ética propia de la institución

mo en las instituciones rígidas. Imaginemos, sino, una escena cotidiana de comunicación entre un superior y un subordinado en el ejército o en una gran empresa y luego pensemos de qué manera se puede dar tal situación en, por ejemplo, una parroquia o un comedor popular.

Para comenzar a examinar y re-pensar las actividades de la institución resulta útil partir de la vida cotidiana de la institución. En primer lugar:

♦ ***¿Cómo es un día normal de actividad?***

O mejor aún ...

♦ ***¿Hay días normales?***

Con frecuencia se percibe como patológico aquello que resulta opuesto a lo normal. Entonces cabe preguntarse ..

♦ ***¿Podremos vertebrar una organización desde lo patológico?***

Luego, las **rutinas**. Se trata de pequeñas rutas que trazamos al andar, caminos -o menos aún, senderos- que recorremos cotidianamente y a fuerza de hacerlo vamos consolidando como ineludibles. Normalizan nuestra actividad.

♦ ***¿Cómo se programan las actividades?***

Resulta interesante juntar algunos actores centrales de la institución y pedirles que narren el hacer y las rutinas de su área. Cuando se les pregunta acerca de la evolución de ese hacer las personas suelen registrar dificultades. Por ese motivo resulta útil solicitar a estas personas que traigan la reunión sus agendas de uno o dos años anteriores y las comparen con las actividades registradas en el año en curso. Este ejercicio analítico ayuda a distinguir las rutinas del hacer necesario y responder a preguntas como:

♦ ***¿Estamos haciendo las cosas de la mejor forma?***

El estar de las ONGs

Ambiente externo

Si el principal rasgo de las ONGs es su compromiso con generar inclusión social es fundamental tener en cuenta cómo se da la dinámica social en el mundo contemporáneo donde estas instituciones se desenvuelven. Hasta hace una o dos décadas la mayor consigna de lucha so-

cial era el combate a la explotación. La pobreza y la exclusión indudablemente existían pero en el discurso social ocupaban un plano secundario, subordinado a la explotación. Aparecían como la contracara de la riqueza y la acumulación. Si la inclusión es el qué, la solidaridad es el cómo

En la actualidad el discurso de la explotación ha perdido fuerza de la misma manera que pareciera que el capitalismo consolida cada vez más hegemonía como sistema de producción y distribución. En ese contexto la pobreza y la exclusión resultan cada vez una amenaza mayor y la lucha contra ellas constituye el fundamento más legítimo de toda forma de organización civil. La inserción social puede ser caracterizada como la capacidad de participar en los procesos de producción y consumo. En esos procesos se genera además la pertenencia y la identidad. En otros términos, podríamos afirmar que la inserción o inclusión se plantea hoy como una función aritmética que resulta del producto de tres funciones de acumulación, la de capital social, la de capital cultural y la de capital financiero. Es decir que para ser incluido en la sociedad moderna una persona necesita poseer determinados estoques de conocimiento, de contactos (agenda) y de dinero. Pero además de esos estoques mínimos es imprescindible poder acumular más de cada uno de estos elementos. Alguien que sabe algo pero no aprende cosas nuevas tiene su inserción amenazada. Alguien que sólo tiene dinero también.

Lo novedoso de esta situación no es el riesgo de la exclusión sino la velocidad con que puede ocurrir. Hace un par de décadas la inclusión no era el resultado de un producto sino de una suma. Bastaba con disponer de algún capital para tener la subsistencia garantizada, o para acceder a la universidad. Hoy un alto estoque de una de las formas de capital no garantiza la inclusión sino está acompañado de los otros componentes de la ecuación. Cuando alguno de los términos es cero la inclusión es también cero.

En este contexto al definir su desinterés por el capital financiero, las ONGs representan una gran oportunidad de acumular capital social y cultural. El desafío de la conversión radica justamente en cómo proveer a las personas que participan en la institución de contactos y conoci-

En las ONGs el ambiente externo e interno se fusionan con sutileza

La exclusión es función del capital humano, social y económico

mientos.

Una forma de medir la eficacia de la institución puede residir justamente en examinar cuantas personas que pasaron por ella se beneficiaron laboralmente, socialmente o culturalmente. En otros términos: como se incrementó el capital humano. Este punto no es un detalle sino un aspecto central en las organizaciones del Tercer Sector porque como decíamos una de sus características es que importan tanto los procesos como los resultados. Si la misión está relacionada con la acumulación o la preservación del capital humano esta dinámica se puede observar en los agentes y en los beneficiarios.

Ambiente interno

Abraham Maslow sintetizaba los modelos de motivación de los agentes de una organización en tres niveles. El primero es exclusivamente económico. Dentro de una institución usted consigue modelar las conductas de un agente incrementando sus ingresos cuando esta persona depende mucho de ellos para su subsistencia. A partir de determinado nivel de ingresos el rendimiento marginal de los incentivos económicos resulta decreciente. Allí comienzan a cobrar importancia otros incentivos relacionados con el ambiente de trabajo, las formas de interacción y la cultura interna. Es decir que una persona cuya remuneración se aproxima a los niveles de subsistencia entre dos opciones siempre optará por aquella que represente mayores ingresos. Pero cuando el empleado tiene garantizada su subsistencia probablemente prefiera un horario más flexible aún cuando los ingresos sean menores.

En las organizaciones solidarias prevalecen los incentivos trascendentales

Un tercer nivel de motivación actúa sobre aquellos que superaron el anterior y buscan motivos de trascendencia. Una persona puede participar de una organización, aún sintiéndose incómoda y mal remunerada si ello le permite sentirse realizada.

Las organizaciones del Tercer Sector recurren a los tres modelos de incentivos pero tienen mayor amplitud de operación sobre el tercer modelo. Las personas siempre participan de una organización para obtener beneficios. Sin embargo, al ser operadores de valores morales, las organizaciones del Tercer Sector apuntan a que los incentivos de los agentes sean predominantemente trascendentales.

Otro desafío de la gestión relacionado con el estar de la organización radica en cómo construir puentes sinérgicos de valores entre los agentes y los beneficiarios. En la medida en que la solidaridad es egoísta y las

personas participan de las actividades de la organización para obtener beneficio propio, o mejor dicho, para que el beneficio sea solo material la institución se aproxima más a una empresa privada tradicional. En Otras palabras analizando el entorno interno y detectando los tipos de incentivos vigentes y predominantes se puede detectar si la organización se inclina hacia modelos de gestión solidarios, lucrativos o burocráticos.

¿Cuáles son los desafíos específicos de las ONGs?

El primer desafío de la gestión actual en todo tipo de organización es **conducir el cambio**. Es necesario interpretar los cambios en el entorno porque el éxito es función de la capacidad para adaptarse a los cambios. Cabe entonces preguntarnos: ¿Somos capaces de identificar los cambios que ocurren en el entorno de nuestras instituciones? ¿Somos capaces de interpretarlos, de decir no solo que está cambiando sino cómo podría repercutir hacia el interior de la institución?

El segundo desafío consiste en **distinguir "gestión" de "administración"**. Gestión involucra que cada institución posee componentes claves que son particulares, que no hay soluciones universales. Gestión quiere decir conducción selectiva de oportunidades y puesta en tensión de los modelos normativos. Donde no se pueden controlar ni evaluar resultados, todos los esfuerzos tienden a concentrarse en evaluar procedimientos

El tercer desafío consiste en distinguir instrumentos de modelos de gestión. Un instrumento de gestión es un dispositivo conceptual, metodológico o informativo que facilita la toma de decisiones. En cambio, un modelo de gestión involucra una determinada modalidad para la toma de decisiones. Definir el modelo de gestión involucra definir cuales con las principales decisiones que se toman en una institución, cómo se procede para hacerlo, quien decide y en que oportunidad cabe tomar una decisión.

Un cuarto desafío consiste en distinguir los retos de siempre respecto de aquellos otros que plantean los nuevos entornos. Entre los desafíos de siempre en la gestión organizacional se pueden distinguir:

1. Los actores se guían por acciones orientadas por fines y por valores, no se puede pensar a las organizaciones como portadoras únicamente de una racionalidad instrumental (burocráticas) porque se omite que los intereses de los individuos se pueden oponer a los fines de la organiza-

ción.

2. ¡Hay que saber lo que se hacer! Para subsistir todas las organizaciones deben desempeñar funciones sociales (misión) Este es el mayor desafío del ser, reconocer la Misión.

3. ¡Hay que saber como hacerlo! Para evaluar si las cosas se están haciendo bien hace falta contar con modelos, referentes, estándares o patrones (control de gestión).

Si se privilegia el control de gestión sobre la visión crítica de la misión se puede estar haciendo bien las cosas que no deben hacerse. En consecuencia diseñar un modelo de gestión adecuado implica encontrar una forma de poder conciliar los objetivos individuales con los de la organización. Se asume, entonces, que la habilidad de la organización para volver eficiente el proceso de producción es relativa a una experiencia que se ha visto modificada por el conocimiento de conversión.

El crecimiento resulta una función de sus posibilidades de expansión.

Las organizaciones del Tercer Sector de base que desarrollan acciones sociales enfrentan desafíos específicos:

1. **Definir su misión en función del capital humano**

- ◆ *¿Qué actividades desarrolla su institución para mejorar el "estar" de las personas?*
- ◆ *¿Qué actividades desarrolla su institución para la reconversión de las personas?*
- ◆ *¿Cual es la proporción en que se desarrollan ambos tipos de actividades en su institución?*

2. **Definir su misión en función de sus competencias**

- ◆ *¿Qué otro tipo de actividades desarrolla su institución que no encuadran en ninguna de las dos mencionadas?*
- ◆ *¿Qué hace bien?*

3. **Definir su misión en función de las necesidades de sus beneficiarios.**

- ◆ *¿Qué necesitan sus beneficiarios?*

4. **Definir su misión en función de las motivaciones de sus agentes:**

- ◆ *¿Qué quieren y en qué creen las personas que trabajan y participan en la institución?*

5. **Establecer sus prioridades sin desvirtuar su "ser":**

- ◆ *¿Qué es aquello que no puedo dejar de hacer para mantener mi misión? ¿Cómo saber si me estoy transformando de perro en pez o de cordero en lobo?*
- ◆ *¿Qué funciones o actividades me alejan de mi misión?*

6. Interpretar los cambios en el contexto y vislumbrar su impacto en la organización:

- ◆ *¿Qué cambió en mis rutinas, en mis prácticas cotidianas, en mis expectativas y las de quienes trabajan conmigo?*
- ◆ *¿Cómo se que estamos haciendo las cosas de la mejor forma?*

7. Modelar conductas orientándolas hacia valores:

- ◆ *¿Cuáles son los principales valores de la institución?*
- ◆ *¿Cómo extender una lógica solidaria?*

El problema de la misión

Las organizaciones del Tercer Sector son actores colectivos y característicamente misionales. En primer lugar, tienen que institucionalizarse a través de la legalidad que les confiere el poder público al otorgarles de la "personería jurídica". Sin embargo, es evidente que estas organizaciones se institucionalizan principalmente a partir del reconocimiento que concitan sus actividades. Su misión es socialmente percibida como una contribución eficaz a la sociedad. Podemos aplicar una visión "económica" desde la cual las organizaciones sin fines de lucro operan, por así decir, en "mercados sociales". Y la finalidad de las mismas no será otra que la identificar problemas y movilizar recursos según criterios de autonomía operativa y prestación social de los mismos. En suma, pretenderán acumular capital humano o en su defecto evitar su disminución a causa del deterioro de los bienes públicos y una oferta y distribución inequitativa respecto a las necesidades. Sin embargo, la creciente importancia de las instituciones intermedias lejos de residir en su gravitación económica, descansa en la eficacia que poseen para desempeñar funciones de integración social (de los actores a la sociedad y al mercado y de articulación entre grupos y sectores). Funciones en extinción que comenzaron a ser devaluadas en el tratamiento de las políticas públicas cuando a mediados de los años '70 Estado y mercado reuniendo la dimensión política y económica, dejaron la dimensión "social" como algo

residual.

La siguiente guía puede facilitar la revisión, discusión de la misión dentro de la organización.

CAPÍTULO 6

RECONVERSIÓN Y REINGENIERÍA ORGANIZACIONALES

Reconversión de organizaciones solidarias

Podría decirse que las organizaciones atraviesan procesos análogos a los del crecimiento personal. Su crecimiento y maduración tienen mucho que ver con la claridad de aquellas actividades necesarias para llegar a ser coherentes con la propia misión. Bien sabemos que una misión puede disiparse y morir por ausencia de efectividad. Como es lógico suponer, si la ONG no lleva a cabo su contribución a la sociedad pierde sentido su existencia y en consecuencia la misión se disipa. Ahora bien, aquello que una organización encuentra más vinculado con su ser es el proceso de "conversión." Este proceso traduce dos aspectos fundamentales, principalmente para una organización del Tercer Sector que depende en sumo grado del prestigio y del reconocimiento. En primer término, la conversión reduce la restricción de un ambiente social que le impone sucesivas adaptaciones y determinada incertidumbre sobre el mecanismo causal de los problemas que tiene que afrontar. Una ONG ha de poseer al mismo tiempo cierta capacidad perceptiva (detectar los problemas) y cierta capacidad analítica (advertir su vías de solución).

Las ONGs se reconvierten cuando las restricciones del ambiente les resultan insuperables

Debemos entender la conversión como la capacidad que tienen las organizaciones para transformar insumos en productos, demandas en resultados, problemas en soluciones. La reconversión es una respuesta a determinados cambios que se producen en el área de problemas que involucran la misión (por ej.: ayuda social, capacitación, derechos

humanos, defensa del ambiente, etc.) lo que también puede prender la cultura y los incentivos. La reconversión tiene que ver en definitiva con la capacidad de concretar objetivos. Como antes hemos señalado, operan sobre las organizaciones del Tercer Sector dos patrones de actividad, a saber:

- ◆ **Desagregación de problemas:** A diferencia del sistema político que procesa problemas agregados y que, por lo tanto, requiere un manejo tecnoburocrático de los mismos, el fenómeno de emergencia de numerosas organizaciones del Tercer Sector reside precisamente en su capacidad de “desagregar” problemas para su seguimiento y gestión concretas. Las organizaciones del Tercer Sector se orientan básicamente hacia un campo problemático específico, antes que hacia todo el sistema social. Al desagregarse los problemas (imaginemos el sinnúmero de cuestiones que comprende el “problema social”) las organizaciones del Tercer Sector ganan en dinamismo, visibilidad, eficacia y reconocimiento. En todo caso, los problemas vuelven a ser tratados “agregadamente” en términos de la red organizacional de las mismas organizaciones del Tercer Sector lo que hasta ahora ha tenido un principio de realización en el caso de los “derechos humanos”. Sobran ejemplos en nuestro país y en el exterior sobre esta mecánica.
- ◆ **Especialización funcional:** Este es otro patrón de actividad relevante para el estudio de las organizaciones del Tercer Sector relacionado con el antedicho. Las organizaciones del Tercer Sector han de poder cumplir el cometido que les dicta su propia misión. Por lo tanto, el principio de especialización funcional, expresa la congruencia entre fines y actividades concurrentes. No debe sorprendernos que, en muchos casos, las organizaciones del Tercer Sector se hayan constituido en entidades de asesoramiento, difusión de información científica sobre problemas que afectan a grandes masas de la población o, incluso, que hayan sido tenidas en cuenta por los gobiernos cuando estos deciden tomar ciertas decisiones. Observación, estudio y seguimiento de un campo problemático generan un círculo virtuoso en la medida

que, de manera creciente, las ONG se especializan y producen conocimiento específico, con vistas a su aplicación.

Reingeniería

Consideremos ahora el caso de la reingeniería. También se trata de una respuesta pero, esta vez, a los cambios que se producen en una organización en cuanto a su división de tareas, sus procesos internos y sus mecanismos de control. La reingeniería tiene que ver con lo que la organización "hace" y con el lugar o posición donde "está". Es aquello que mas arriba hemos llamado "nicho" o segmento. En concreto, con su pauta de especialización funcional.

La reconversión es un cambio "del" modelo de gestión (toma de decisiones, agenda operativa, incentivos) mientras que la reingeniería es un cambio "en el" modelo de gestión (procesos internos y estructura). Actualmente vemos que algunas organizaciones responden a los desafíos incorporando herramientas de gestión, esquemas sofisticados de presupuesto y planes de marketing. Otras tantas, redefinen algunos elementos de su modelo de gestión y alterando una parte alteran el conjunto puesto que una organización es un sistema articulado. Pues bien, reconversión y reingeniería son dos procedimientos que apuntan al cambio en el modelo de gestión de las organizaciones.

Reconversión y reingeniería son dos procesos que apuntan al cambio en las ONGs

El Tercer Sector es mucho mas importante por las funciones que desempeña que por los flujos de recursos que llega a movilizar. En la realidad las organizaciones del Tercer Sector pueden asumir funciones que los gobiernos no consiguen ejecutar. Es suficientemente conocido que en, las últimas dos décadas, casi sin solución de continuidad, el mundo ha sido testigo de la creciente incapacidad de los gobernantes para resolver e incluso prevenir la proliferación de problemas sociales, los conflictos armados de raíz étnica o religiosa, la disolución de los sistemas socialistas, el desempleo, el fracaso de las agencias internacionales dedicadas al desarrollo y al combate contra la pobreza, etc. Aún cuando pudiera discutirse el carácter "global" de determinados problemas y el desafío que implican para la capacidad del Estado nacional, parece concluyente el hecho de que la hegemonía del sistema democrá-

tico en la cultura política occidental de nuestro días, desafía principalmente al Estado y a la racionalidad técnico-burocrática.

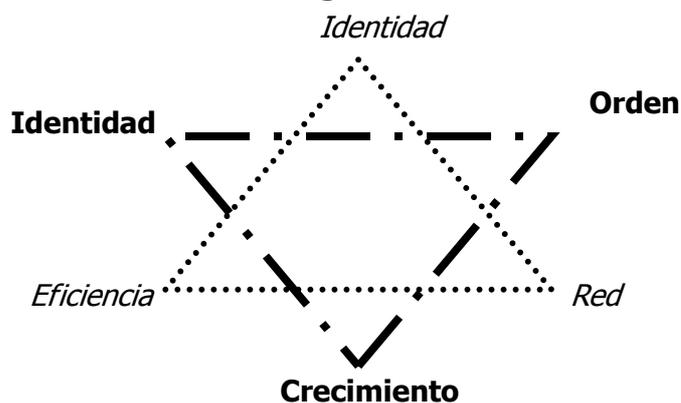
Mientras las organizaciones del Tercer Sector pueden proyectarse desde lo "micro social" hacia lo "macro social" (en tanto sean portadoras de una autoconciencia de "movimiento"), el Estado carece de la posibilidad de atender con eficacia los problemas "microsociales" a través de la utilización de criterios "macrosociales." El pasaje de la "resistencia" a la "propuesta" constituye otra consecuencia de la cultura democrática desde el punto de vista de las ONGs. Por último, en la medida que los programas de ajuste económico, las privatizaciones que reducen la capacidad patrimonial del Estado y la desregulación de los servicios públicos, ponen de manifiesto una colusión Estado-Mercado, la sociedad civil debe afrontar el combate por el suministro equitativo de los bienes públicos. Por consiguiente, puede verse que las organizaciones del Tercer Sector devienen en instituciones con capacidad de apertura hacia lo público-social, mientras el Estado retrograda hacia la esfera privado-mercantil.

Es posible concebir organizaciones del Tercer Sector plenamente saludables y en condiciones de ejercer una capacidad perceptiva para descubrir problemas, una habilidad analítica para descubrir formas de aproximar soluciones y suficiente reserva de creatividad para poder identificar oportunidades. Como cualquier otra organización, una ONG procesa información a fin de administrar certidumbre, ensamblar situaciones y valorizar su grado de prestigio. No cabe duda que la forma en que una ONG gestiona los flujos de información puede ser indicativa de su propio estado de salud. La suya es una forma de intervención en territorios sociales definidos y particulares, que generan niveles de conocimiento y facilitan un avance inductivo en el conocimiento de la sociedad que está "ahí", con personas vivientes antes que con roles preconstituidos. Un esquema para evaluar la salud de la organización, se reproduce aquí a través de un modelo del filósofo norteamericano John Bennett al cual hemos considerado de utilidad. Veamos sus elementos:

- ◆ **Orden:** Constituye el nivel de administración y la capacidad de operar con estándares determinados en cuanto a los procesos. Es una dimensión de previsibilidad de las acciones y de su secuencia en la organización.
- ◆ **Red:** La red es un patrón de interacción que da cuenta de la densidad de las relaciones y su carácter transitivo. Una red es una capacidad para captar y provocar sinérgias.

- ◆ **Crecimiento:** Es la variación del tamaño de la organización y constituye una dimensión tanto cuantitativa como cualitativa.
- ◆ **Eficiencia:** Es la capacidad operativa de una organización en la medida que reduce irregularidades y ordena resultados en función de objetivos.
- ◆ **Identidad:** Es la dimensión en la cual se expresa el carácter único o exclusivo de la organización. La identidad, si cabe el termino, es la personalidad intransferible de una organización. Una referencia autoconstituida que se mantiene según experiencias propias pudiendo convertirse en referencia para otras organizaciones.
- ◆ **Autonomía:** Es la capacidad de gestionar las acciones conforme a la misión. El grado de autonomía frecuentemente aparece como un prerequisite de las actividades innovadoras.

Diagrama 1. Modelo de Bennet para analizar la salud de la organización



Fuente: Grantham, 1993

Ahora bien, los seis elementos configuran una totalidad que se representa a través de la línea continua de este gráfico. Además, existen interconexiones entre ellos que dan lugar a subsistemas. Por un lado tenemos entonces, el triángulo de tres elementos: autonomía-red-eficiencia = potencial para la acción. Por otro lado, tenemos el triángulo de los elementos identidad-orden-crecimiento = resultado de la acción. Que duda cabe, la salud de una organización depende del equilibrio dinámico entre estos elementos. Cuando uno crece o decrece es preciso entonces producir un reajuste de los elementos restantes. Cuando la figura se pierde (desfigura) la organización ha perdido su salud. Cuando la misión es puesta en discusión, el modelo de gestionar la ONG debe garantizar el equilibrio de los componentes de la organización. Cuando esto acontece puede significar que llegó el momento de repensar o plantear nuevamente las condiciones de equilibrio.

Empero, las funciones indispensables y seguramente las más centrales del Tercer Sector, deben ser necesariamente pensadas y proyectadas desde la sociedad civil. Drucker sostiene que uno de los mayores desafíos de las organizaciones del Tercer Sector consiste en proporcionar formas comunitarias de interacción a través de objetivos comunes. Al fin y al cabo, cualquier ONG se enfrenta con una serie de opciones y actividades que puede decidir o no realizar. Pero no puede dejar de preguntarse que es aquello que no puede dejar de hacer necesariamente. Creemos que la respuesta debe orientarse hacia la inclusión social, el fomento de la pertenencia comunitaria y las tareas de reconversión. Drucker advertía: "Usted puede adquirir insumos, tecnología, infraestructura y hasta excelentes ejecutivos en el mercado, pero no puede comprar una misión.

Reingeniería de estructuras

La problemática de la reingeniería se puede plantear a través de la siguiente pregunta: ¿cómo crecen las organizaciones del Tercer Sector?

Gran parte de las organizaciones intermedias evolucionan atravesando una trayectoria que va desde la estructura simple a la adhocracia. Primero los mecanismos de ajuste y supervisión son informales y desestructurados, luego la organización va creciendo, incorporando nuevas funciones y responsabilidades, gerenciando mayores recursos hasta un momento en el cual el mismo desarrollo de las actividades requiere de una mayor profesionalización. Se registra entonces una tendencia a la incorporación de recursos humanos calificados o una búsqueda de capacitación de los miembros de la organización, sean estos voluntarios o

profesionales.

Sin embargo, cuando la organización está muy orientada a la captación de recursos públicos a través de la venta de servicios, frente a cada concurso o licitación pública, se definirá una estructura particular. En otros términos, tenderá a haber una estructura para conseguir una determinada financiación y otra para captar los recursos de otro programa. Este modelo de gestión tan contingente dificulta mucho la consolidación de una burocracia profesional y apunta más bien a estructuras matriciales.

Sin embargo, las estructuras matriciales o adhocracias requieren, para ser efectivas, que los recursos humanos sean polivalentes y se sustituyan mutuamente. Es decir, a este modelo de estructuras móviles y reingeniería permanente solo se adaptan aquellas instituciones cuyos recursos humanos son altamente calificados.

Prestigio, influencia y recursos

Todas las contingencias que experimenta una ONG se refieren a un proceso complejo que se desenvuelve en torno a los bienes "sociales" que resultan decisivos para su mantenimiento. Un "bien" considerado extremadamente valioso en este caso es el **prestigio**. Las *organizaciones del Tercer Sector* por lo general mantienen entre sí una "competitividad" peculiar en torno a ese bien. No es el único. Los otros dos bienes son, por un parte la **influencia**, y por otra, los **recursos**.

Lleva años acumular prestigio pero puede disiparse en pocos días

Prestigio

Es el grado de reconocimiento social de nuestras acciones en la medida que posee un efecto de legitimación. Como la fuente de legitimación descansa substancialmente en la creencia que suscitan los principios y la misión, es evidente que el prestigio es un activo intangible. Un indicador adecuado del grado de prestigio es la duración en el tiempo. Indica que se trata de una ONG que ha sabido sobrellevar cambios en su entorno y responder positivamente a distinta clase de desafíos. Es algo probado que la experiencia es una fuente de prestigio por cuanto permite una ponderación de la idoneidad y difícilmente puede ser sustituida

por la simulación de imagen a través de los medios. No podríamos asumir ligeramente, que este "bien social" y la reputación que conlleva, constituye una cualidad sobreabundante. Mas bien debemos considerar que acontece lo contrario. La tasa de devaluación del prestigio no se relaciona de manera directa con el incremento de los costos que conducen a dicha devaluación, sino que lo hace en forma mas que proporcional. Es suficientemente sabido que el crédito social acumulado en años puede llegar a disiparse en cuestión de días. Muchas investigaciones dedicadas al recuento de organizaciones de la "sociedad civil", no parecen detenerse a considerar las sucesivas "refundaciones" con cambios de nombre y misiones, por parte de quienes padecieron la devaluación de su prestigio. Lamentablemente, su reposición demanda ingentes esfuerzos que han de afectar otros dos "bienes" no menos escasos e igualmente sometidos (como ocurre con la influencia y los recursos) a tensiones competitivas que no pueden ser ignoradas aquí. Las distintas ONGs. saben perfectamente el realismo que tiene preguntarse cual es el costo que pueden estar afrontando en términos de prestigio, pero también de influencia o recursos, por las cosas que están haciendo y por hacerlas de una determinada manera.

Influencia

Es el grado en que podemos determinar las acciones de los demás. La influencia posee un innegable poder normativo para configurar la realidad y los comportamientos. Debe tenerse en cuenta que actualmen-

Una condición central del crecimiento de las ONGs es su capacidad de convertir recursos en prestigio e influencia

te una corriente llamada "institucionalista" considera que el grado de influencia que exhibe una organización en su entorno predispone a su imitación por otras. No es casual que el propio termino ONG haya sido acuñado según la experiencia de organizaciones internacionales que actualmente en un número de 350 tienen reconocido carácter consultivo en el ámbito de la principales agencias de las Naciones Unidas.

Así, por ejemplo, una institución como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puso de relieve en la Octava Reposición de Recursos del año 1994 planteó una suerte de compromiso entre el fortalecimiento de la sociedad civil y la modernización del Estado.

La influencia, por otra parte, puede transformarse en una forma "indirecta" de conducir preferencias temáticas y agendas de trabajo en distintos campos. Se ha descubierto, en relación a esto, que las organizaciones exitosas pasan a constituirse primero en referentes para otras organizaciones, luego en "casos ejemplares" de imitación adaptativa, y

finalmente, en "paradigmas" de su género. Precisamente, una ONG exitosa cuando es "paradigmática", ha conseguido reunir en una combinación altamente virtuosa, dos bienes intangibles como son **prestigio e influencia**. En este caso las ONG paradigmáticas devienen nudos indiscutibles y expectantes de futuras redes en expansión. Redes que, a su vez, redistribuyen influencia. Redes cuya fortaleza es aquella que derivan de la "coalición" que establecen sus nudos mas consistentes.

Recursos

Podemos considerar aquí los activos materiales o tangibles que sostienen la misión, el flujo de ingresos para el financiamiento de sus programas, lo que ciertamente traduce compromisos de la misión que distingue a una ONG. El nivel de recursos disponibles condiciona en sumo grado la eficacia de las actividades. Por lo pronto, coloca a la ONG ante la paradoja siguiente: ¿cómo obtener recursos si carecemos previamente de prestigio o influencia? Se sabe que la relación que una organización establece con su entorno suele traducirse en un modelo de recursos / dependencia. Constituye una restricción que impone desafíos característicos con las fuentes proveedoras ya sean personas privadas, fundaciones, organismos públicos o internacionales. Una de los principales desafíos es el que lleva implícito el "intercambio" de grados de prestigio o influencia (costo) por grado de recursos (ingresos). El caso del financiamiento internacional es un lado sensible en las *organizaciones del Tercer Sector* debido a criterios "diferenciados" de asistencia financiera y al cambio de enfoques de los propios organismos. En la medida que el tamaño puede asociarse a un mayor presencia y visibilidad pública de la ONG, podemos conjeturar entonces que el grado de influencia será mayor. Esto parece verificarse por cuanto las ONG de mayor tamaño tienen ventajas relativas para acceder a fuentes de financiamiento (Filmus. 1997: 95).

Administración y gestión de las ONGs

Veamos ahora el alcance y la connotación de cada uno de estos términos en lo que respecta a las ONGs.:

Gestión: Las ONGs. son organizaciones contingentes y en su concepto de gestión tiende al abandono de los modelos normativos (como "debe ser" cualquier organización)

Cuestionan el esquema burocrático de organización, del control de procedimientos.

Por el contrario, el concepto de gestión adecuado para una ONG se asocia con el control de resultados, con un enfoque estratégico, con una orientación hacia los actores. Además, con frecuencia de hace uso de metáforas de la organización considerando a la misma como poseedora de una "cultura."

Administración: Tiende a ser definida como el conjunto de conocimiento y herramientas normativas, básicamente centradas en el control de procesos internos a la organización. En este caso, suele utilizarse una metáfora "mecanicista" que inclusive se halla actualmente en discusión a propósito de las "respuesta flexible" que determina el ambiente.

En síntesis podemos decir que allí donde se tiende a exagerar la administración falta capacidad de gestión. Por otra parte, mientras que la unidad de administración son normas "mas" procedimientos, la unidad de la gestión se integra con valores "mas" conceptos.

Actividades, control y retroalimentación

El control de procesos
cede lugar a la pre-
misia de la transpa-
rencia

Las actividades de las organizaciones del Tercer Sector de base que desarrollan acciones sociales no solamente pretenden satisfacer determinadas necesidades (salud, educación, trabajo, etc.). También deben asumir una promoción de valores y ejercer una cierta pedagogía a partir de las actividades mismas, entre sus beneficiarios y participantes. Nos encontramos ante un problema operativo puesto que debemos preguntarnos acerca de la forma mas adecuada de llevar a cabo los arreglos "organizacionales" de división del trabajo, control, evaluación y coordinación.

Existen muchas clases de organizaciones sin fines de lucro en donde los procesos y los resultados son igualmente importantes. La prestación de un servicio de comedor para niños sin hogar o carentes de recursos, puede ser tan importante como el reclutamiento de adolescentes marginales como voluntarios para realizar tareas de apoyo a ese mismo servicio. Se ha señalado que la condición particular de las *organizaciones del Tercer Sector* indica que muchas evaluaciones de eficiencia que se aplican al ámbito del Estado o del Mercado, no caben en el Tercer Sector. En el caso de las organizaciones del Tercer Sector puede haber equifinalidad entre procesos y resultados, siendo importantes ambos.

Un requisito de esta índole condiciona el diseño de las actividades de la organización. Necesitan un estructura suficientemente flexible puesto que la mayor parte de sus miembros son personal voluntario lo que hace difícil normatizar procedimientos y exigir resultados.

En las *organizaciones del Tercer Sector* de base territorial principalmente la definición de las actividades se halla íntimamente ligada con su propia cultura interna. Una ética propia, a veces gestada desde liderazgos carismáticos que han presidido la fase de fundación y asentamiento de la ONG, puede ser mucho mas relevante que un manual de procedimientos. Una línea de conducción no puede ser aquí vertical, sino mas bien radial. No acepta la rigidez, sino la expansión al entorno humano comprometido. Así y todo, es necesaria la función de control que podríamos considerar para una ONG bajo las siguientes características:

- ✓ Los controles deben estar relacionados con objetivos que los miembros activos y beneficiarios de la ONG hayan reconocido
- ✓ Es preciso utilizar la participación para que las personas controladas comprendan y acepten sus compromisos en términos de contribución de tareas.
- ✓ Es necesario evitar la pseudoparticipación mediante una constante "reactualización" de las expectativas de los miembros.
- ✓ Facilitar la comunicación recíproca y los canales visibles entre quienes ejercen el control y quienes son controlados.
- ✓ Mantener un ángulo de control suficientemente abierto como para que las personas realicen correcciones que consideren adecuadas.
- ✓ Desarrollar un clima organizacional de confianza
- ✓ Limitar la cantidad de controles
- ✓ Comunicar la información a los niveles más bajos de decisión

Estos criterios poseen un carácter operativo los cuales, pese a su importancia en el caso de una ONG, no reemplazan al mas relevante de todos: la retroalimentación (*feed-back*) de los propios beneficiarios de sus actividades ya que el efecto de retorno de las acciones se traduce en reconocimiento social.

CAPÍTULO 7

INNOVACIÓN Y ORGANIZACIONES SOLIDARIAS

Nadie usa un pedazo de género nuevo para remendar un vestido viejo, porque el pedazo añadido tira del vestido viejo y la rotura se hace mas grande. Tampoco se pone vino nuevo en odres viejos, porque hará reventar los odres y no servirán más ni el vino ni los odres. A vino nuevo odres nuevos.
Marcos 18:22

¿Por qué las organizaciones solidarias reconstruyen la trama social?

Lo que aquí hemos descrito como organizaciones solidarias no constituye un espécimen raro que brotó de manera accidental en nuestra sociedad. Podríamos decir que se trata de una "yerba buena" que, aunque puede morir, es aguantadora, de buena cepa. Es posible alimentar y cuidar los ejemplares que existen. Pero, también, es posible seleccionar las buenas semillas y cultivar nuevos y mejores ejemplares.

Las organizaciones solidarias tienen poderes curativos y preventivos

Las virtudes de este brote institucional son las que hemos denominado sus funciones sociales. En primer lugar, **la capacidad de generar *accountability***, es decir transparencia, responsabilidad y, a fin de cuentas, democratización.

En segundo lugar, su **impacto solidario**. Aunque no todas lo hacen, las denominadas organizaciones del Tercer Sector tienden a instalar una lógica de funcionamiento solidario. Sus modelos de gestión apuntan a diferentes formas de solidaridad, tanto mecánica

como orgánica, ambas en el sentido de Emile Durkheim. La función solidaria se ve potenciada por otra de las características propias de esta clase de organizaciones: permiten acumular capital social y cultural.

La solidaridad mecánica se produce cuando las organizaciones del Tercer Sector operan una reasignación de recursos al interior de la propia esfera de acción y ello involucra solamente al endogrupo. La solidaridad orgánica, en cambio, se produce cuando la acción de las organizaciones permite una auténtica redistribución hacia fuera. Esto lleva, con frecuencia, a que se transformen en poderosos agentes de inclusión social.

En tercer lugar, como ha sido señalado, otra de las funciones sociales principales de las organizaciones solidarias es **captar externalidades**. Esto implica generar sinérgias impulsando círculos virtuosos que aumentan progresivamente la eficiencia y efectividad de las acciones. Eduardo Amadeo (1999) llama a esto "energía social":

"...existe una fabulosa subutilización de la energía social. Esto es de la posibilidad de interactuar con la gente, con las organizaciones de la comunidad, con la participación comunitaria, con la importancia que tiene el componente educativo en las políticas preventivas, desde el reconocimiento, el respeto y el cuidado del propio cuerpo, desde la relación con los padres, etc. Creo que en Argentina todavía tenemos mucho camino para trabajar en términos de la utilización de la energía social como un instrumento de prevención y de mejora buscando una mayor eficiencia sistémica".

A su vez, la capacidad transformadora de las organizaciones solidarias será función de su capacidad de innovación institucional. Para que ellas germinen y prosperen en nuestro país, será necesario contar con buenas semillas (instituciones adecuadas), una conveniente jardinería (modelos de gestión apropiados), pero también con un terreno fértil y un clima favorable (políticas de regulación).

Innovación en gerencia social

La problemática de la innovación configura un capítulo dentro del debate sobre el cambio. En el área social, por lo tanto, la innovación se encuentra necesariamente vinculada al cambio social. Pero, entonces ¿toda innovación social debe involucrar un cambio social? ó, en otros

términos ¿sólo se podrá afirmar que hubo tal innovación social cuando se registró un impacto a nivel de la estructura social?. En la bibliografía especializada parece no haber una respuesta única y conclusiva a estas preguntas. Por el contrario, el concepto de innovación admite múltiples usos y ha sido abordado de diferentes maneras por diversos autores. A continuación son presentadas algunas de las acepciones de la innovación en gestión para luego detener el análisis en su aplicación a la gerencia social.

El concepto de innovación

En su sentido etimológico innovar es un hacer nuevo. El concepto de innovación social alude a la capacidad de transformación de una sociedad, a partir de asumir esta sus propias necesidades y de modificar sus estructuras para incorporar las nuevas soluciones tecnológicas (Albornoz, 1988).

Si, innovación, involucra cambio en el uso corriente del vocablo, este cambio es fundamentalmente tecnológico. Sin embargo, cabe distinguir diferentes niveles del cambio tecnológico. En primer lugar hay una diferencia de género entre cambio técnico y cambio tecnológico. Por otro lado, se pueden distinguir en este último diferentes niveles del cambio. En tercer lugar, aún cuando el cambio tecnológico pueda involucrar un cambio social no siempre este se produce a nivel de la gerencia social. Por último, también dentro de esta gerencia se pueden distinguir varios niveles y, en cada uno de ellos, la innovación registra una dinámica particular.

En su etimología innovar es un nuevo hacer

Progreso técnico *versus* innovación tecnológica

Durante la década del ochenta y vinculado a la propagación de la informática, se produjo un intenso debate en torno a las dimensiones del impacto tecnológico. La discusión se fue enriqueciendo avanzando desde aquellas posiciones deterministas (a las que irónicamente Marshall Berman apodó Tecno - Pastorales) que pregonaban un ineludible cambio social impulsado por la dinámica del progreso científico – técnico, hasta la incorporación posterior de perspectivas que relativizaban el supuesto “impacto” desplazando el protagonismo desde la máquina (tecnología) al hombre.

En el seno de ese debate surge la distinción que supone una diferencia de forma entre progreso técnico e innovación tecnológica. El primero es responsable por ampliar la posibilidades operativas a nivel de las

herramientas o instrumentos, pero la innovación tecnológica involucra algo más. Desde esta perspectiva solo serían innovaciones tecnológicas aquellas que repercuten a nivel de las representaciones. Por ejemplo, en un trabajo reciente Francis Fukuyama afirma que los límites del comercio virtual no residen en la capacidad operativa (es decir, técnica) de la Internet sino en su capacidad para generar confianza entre los clientes. De persuadir que se trata de una transacción segura.

La técnica es una herramienta en la cual se plasma parte del progreso técnico y que propone uno o varios tipos de usos. Se transforma en tecnología, en la medida en que esos usos son aceptados, se propagan y alteran prácticas y percepciones. La sola incorporación de una computadora para la administración de un determinado servicio social, difícilmente altere las formas en que son tomadas las decisiones en el servicio, ni la relación entre proveedores y usuarios. Muchos hospitales públicos latinoamericanos, han adquirido durante la década del noventa softwares para calcular sus costos prestacionales, sin embargo en muy pocos casos la disponibilidad de información cambió el modelo de gestión. Otro ejemplo, lo constituyen las encuestas sociales y los programas

La innovación tecnológica no garantiza la innovación social

de procesamiento georeferenciado de información (SIG, o en su versión inglesa GIS) que, aún constituyendo poderosas herramientas potenciales para la planificación social, han registrado un escaso impacto en nuestros municipios.

La innovación tecnológica involucra la incorporación de nuevos actores, nuevos roles, nuevos valores. Solo hay cambio tecnológico cuando cambian las relaciones sociales. No es otra cosa que un **cambio**

de modelos. Hemos comentado, que en su sentido etimológico la herramienta es una prolongación de las manos, mientras que el modelo es una prolongación de la mente. En conclusión, el progreso técnico, no es sinónimo de innovación tecnológica.

Otra importante contribución es la de Joseph Schumpeter quién desarrolló una trilogía que divide al proceso de cambio tecnológico en tres estadios. El primero es el de la **invención**, que comprende la generación de nuevas ideas. El segundo estadio, el de la **innovación**, supone el desarrollo y conversión de estas nuevas ideas en productos y procesos comercializables. El tercer estadio, es el de la **difusión**, donde los nuevos productos y procesos se extienden por el mercado potencial. Desde esta óptica, la investigación básica se relaciona con la invención.

La investigación aplicada y el desarrollo con la innovación. Y, por último, el impacto de una nueva tecnología se produce en el estadio de difusión (Ortún, 1996).

Innovación tecnológica versus innovación organizativa

Otra vertiente que enriquece el análisis de la innovación es la perspectiva que de la misma ofrece la organización industrial. Como señala Stoneman (1995), asumiendo este punto de vista, el cambio tecnológico puede definirse de múltiples formas que se manifiestan a partir de alteraciones o mejoras en: a) los productos finales, b) los procesos de producción, c) los productos intermedios y d) los métodos de gestión del sistema económico.

Hay diferentes formas de innovación organizativa

La innovación a nivel de los productos finales involucra mejoras en el desempeño global. En el caso particular del ámbito sanitario, por ejemplo, involucrarían un impacto concreto sobre los resultados de salud de una determinada población. En estos términos, podríamos afirmar que existe innovación allí donde se registran conquistas sanitarias o sociales como el ascenso dentro del Índice de Desarrollo Humano, la reducción de la Tasa de Mortalidad Infantil, o hasta en la incidencia de determinadas patologías.

Siguiendo con el mismo ejemplo, la innovación a nivel de los procesos de producción puede involucrar cambios en el modelo de atención. Esto significa cambiar las definiciones médico-sanitarias sobre qué tipo de atención brindar, donde y cuando hacerlo. En esta categoría se incluyen medidas tales como la incorporación del médico de familia, el sistema de cuidados progresivos, la internación domiciliaria, o los esquemas de medicina basada en la evidencia.

La innovación a nivel de los productos intermedios involucraría mejoras o alteraciones en la calidad y productividad de la asistencia ambulatoria u hospitalaria, tales como aumentos del giro-cama, reducciones en la tasa de reinternación, etc... Adviértase que aún involucrando mejoras sensibles sobre el servicio o sobre el sistema, estas innovaciones no garantizan un impacto sobre los productos finales, esto es sobre las condiciones de salud de la población.

La innovación en la gestión, implica cambiar la forma en que se definen y toman las decisiones dentro del servicio o sistema. Puede involucrar cambios de la forma en que se establecen las prioridades sociales o aún asistenciales. Esto puede involucrar tanto cambios en las modalidades de asignación de recursos, como de rendición de cuentas o de monitoreo y evaluación.

Aunque con frecuencia se los utiliza indistintamente, es importante distinguir: cambio o innovación organizativa de cambio en la administración y cambios en la gestión.

Comunmente, se considera que las organizaciones se hallan inmersas en un estado de equilibrio cuando una serie de fuerza internas tratan de perpetuarse rechazando cualquier cambio (White, 1997).

Se considera que existe innovación organizativa toda vez que la organización redefine su ser, su hacer o su estar programan un nuevo nivel de equilibrio estable. Sin embargo, dentro esta definición genérico, amplia pueden distinguirse diversas situaciones. Por ejemplo:

- a) De acuerdo al vector del cambio
 - 1.Cambio interno
 - 2.Cambio externo
- b) De acuerdo a la permanencia del cambio
 - 1.Cambio de transición
 - 2.Cambio de transformación
- c) De acuerdo a la profundidad del cambio.
 - 1.Cambio de primer orden
 2. Cambio de segundo orden

Llamamos aquí, cambio en la administración, a aquellas redefiniciones que se restringen a alterar componentes no humanos, de la organización, que no alteran de forma significativa el orden simbólico ni las formas de representación de sus agentes. Involucra a la mayoría de los cambios externos (adaptativos). Los cambios de transición y los cambios de primer orden.

Por otro lado, se denomina en la gestión aquellos que operan fundamentalmente sobre los agentes en el plano simbólico, alteran sus percepciones, sus comportamientos, padrones de conducta, sus prioridades. Involucra la mayoría de los cambios internos, de transformación y los de segundo orden.

El cuadro 6 sintetiza los diferentes niveles del cambio en la organización y su relación con la gestión y la administración.

Cuadro 6. Niveles del cambio en la organización

Nivel	ADMINISTRACION	GESTION
Vector del cambio	Externo	Interno
Permanencia	Transición	Transformación
Profundidad	Primer orden	Segundo Orden

Fuente: Elaboración propia

En la bibliografía especializada se pueden identificar dos vectores del cambio externo. Por un lado el avance técnico que provee insumos para el cambio tecnológico (en el sentido amplio anteriormente descrito) y por el otro, los cambios en el entorno que plantean presiones y establecen demandas sobre la organización.

En conclusión, de lo hasta aquí expuesto, se pueden extraer algunas hipótesis para el análisis de la innovación organizativa que se vierten en el cuadro 7.

Cuadro 7. Hipótesis sobre la innovación organizativa

1. El progreso técnico no siempre se traduce en innovación tecnológica.
2. La innovación tecnológica impulsa pero no garantiza la innovación organizativa.
3. Puede haber innovación organizativa sin innovación tecnológica.
4. Los cambios en el entorno motivan la innovación organizativa.
5. La propensión a la innovación es inversamente proporcional la antigüedad de la organización
6. Existen diferentes calidades de innovación organizativa:
 - a) cambio en la administración
 - b) cambio en la gestión
7. El cambio en la administración se produce a nivel de la estructura y los procesos.
8. El cambio en la gestión se produce a nivel de las conciencias y las conductas
9. El cambio en la administración es condición necesaria pero no suficiente para el cambio en la gestión.

Fuente: Elaboración propia

Motores de la innovación organizativa

Para analizar la innovación organizativa debe examinarse entonces la innovación tecnológica y el entorno institucional ya que las organizaciones cambian cuando lo hacen las tecnologías que usan o el entorno en el cual operan. Y cambian para resolver mejor los problemas de coordinación y motivación al que se enfrentan (Ortún, 1996).

Un rasgo característico de los sectores sociales es el rezago de la innovación organizativa con respecto a la innovación tecnológica. El sector de la salud es tal vez donde esta brecha se aprecia con mayor claridad. La tecnología médica avanza a pasos acelerados, aunque tal vez de forma más veloz en los aspectos de diagnóstico que en la terapéutica. Sin embargo, la gestión de las instituciones sanitarias cambia a un ritmo mucho más lento.

¿Dónde habrá innovación organizativa? Allí donde se encuentren nuevas formas de hacer las cosas, de proveer los servicios, de resolver las necesidades la población. Donde se revisen las prioridades, donde las decisiones se planteen de otra forma y sean tomadas por otros –o por más- actores. En fin, allí donde se logren nuevos diseños organizativos, arreglos institucionales nuevos.

Innovar es romper con pautas establecidas. La innovación tiende a flexibilizar la organización ante las demandas del medio, implicando una reducción de la incertidumbre que genera el contexto (Droveta & Guadagnini, 1995). La innovación, ocurre cuando la organización responde a una demanda ambiental, cambiando su estructura, procesos o conductas organizacionales, para satisfacer la demanda que percibe del medio. En este sentido cuando, la organización innova, está produciendo "fortalezas".

Innovar es romper con pautas establecidas

¿Cómo promover la innovación? Desde una perspectiva económica, la competencia y, en primera instancia, la supervivencia, constituye, el motor de cualquier innovación (Ortún, 1996). La dinámica innovativa será diferente en diversos contextos, o mejor dicho, en "mercados" donde se compite a través de precios, a través de la diversificación de los productos (o servicios), o mediante la calidad de los mismos. Las reglas de la competencia afectarán tanto a la innovación tecnológica como a la organizativa. En conclusión, no habría incentivos para innovar, allí donde no hay mercado o donde existe un mercado limitado. La receta que se desprende de esta línea de análisis para activar la innovación sería su-

ministrar dosis adecuadas de mercado a los servicios sociales.

Otra perspectiva destaca que la innovación se apoya, en parte, en componentes culturales y actitudinales. El mercado provee los incentivos pero los cambios, son activados por gerentes innovadores. La innovación en gerencia social se podría lograr captando, formando o incentivando a una elite de innovadores sociales. El trabajo de Osborne y Gaebler (1995) es paradigmático para esta vertiente. Sin embargo, este abordaje no llega a rechazar la premisa anterior de la necesidad de un entorno competitivo. De hecho, las organizaciones siempre compiten, aunque a veces lo hacen por precios, otras por calidad y otras simplemente por prestigio.

Tal vez nadie haya planteado con mayor precisión las limitaciones del enfoque de la innovación centrado exclusivamente en entornos competitivos que Bernardo Kliksberg, uno de los autores que más ha contribuido al debate en torno a la gestión social en América Latina:

« ¿Qué tipo de gerencia es la apropiada para obtener eficiencia en procesos de diseño e implementación de políticas sociales, y en la gestión concreta de programas sociales? Con toda frecuencia se ha intentado actuar en esta área, replicando tanto a nivel macroorganizacional, como en la gestión micro, modelos organizacionales, criterios técnicos, procedimientos, característicos de la gerencia en otros campos, traídos del "management privado" o de modelos de gestión aplicados en otros campos del mismo sector público.

Los limitados resultados obtenidos, los fracasos acumulados, la brecha entre modelos organizacionales tomados del "business administration", por ejemplo, y los que requiere la gestión eficiente de programas de desarrollo rural integrado, autovivienda, extensión de la salud primaria, y múltiples otros ejemplos similares, indican que el problema es más complejo. Subyacente se halla la marcada especificidad de las condiciones en que opera el campo social, y el carácter particular de las metas a obtener que dan lugar a una definida "identidad" en cuanto a la naturaleza de los problemas gerenciales estratégicos que presenta.»(Kliksberg, 1997:91)

Innovación competitiva

Las organizaciones tienden a ser más innovadoras cuando son jóvenes

La innovación social puede seguir muchas formas. Una de sus características más importantes es que el

“cambio es contagioso”. Las innovaciones se reproducen como un virus benigno en el cuerpo organizativo. Por lo tanto, las principales innovaciones de la innovación en gerencia social pueden ser pensadas, como vectores de una epidemia.

Uno de los “vectores” de la innovación gerencial es la denominada innovación competitiva. Se trata de aquella innovación que busca incrementar las ventajas competitivas de la organización. Hamel y Prahalad (1990: 69) la definen así: la capacidad de una organización para mejorar las habilidades existentes y para aprender otras nuevas.

La innovación competitiva se preocupa sobre todo por la eficiencia. Esto la convierte en cuestionable como bandera de la gestión social, la cual apunta esencialmente hacia una gestión solidaria más que competitiva. Sin embargo, la búsqueda de ventajas comparativas involucra una fortaleza estratégica importante para todo emprendimiento u organización social. Los gerentes sociales también compiten. Lo hacen por recursos financieros (públicos o privados), compiten por imagen y prestigio, compiten en la captación de recursos humanos (sean remunerados o voluntarios).

Hamel y Prahalad sugieren cuatro enfoques para llevar a un estado práctico las innovaciones competitivas. El primero consiste en crear estratos de ventajas. Una mayor cantidad de fuentes de ventajas competitivas significa una menor cantidad de riesgos en las batallas competitivas. En este sentido, la gestión innovadora busca transformar ventajas indefendibles -como, por ejemplo, costos salariales bajos- en ventajas defendibles - como la obtención de mayor calidad o confiabilidad- apuntando luego a consolidarse como ventajas absolutas. En términos de competencia comercial, esto sería consolidar una “marca” o, en otras palabras, posicionar su imagen como un activo no tangible de alto valor. En términos de gestión social esto significa pasar de ser un caso de gestión eficiente o eficaz a constituirse en el paradigma de la gestión social. Esta conversión involucra un *feedback*, donde los actores internos son los principales adherentes a esa imagen de excelencia que involucra ser el mejor hospital, el municipio saludable, o ecológico, etc... Surge, entonces, una mística institucional que consolida un círculo virtuoso. Por este motivo resulta conveniente promover espacios institucionales responsables de la creación, espejos donde los gerentes sociales no se vean como Cenicientas sino como princesas¹⁰.

¹⁰ En Argentina se instituyó, durante la década del noventa, el Premio Nacional a la Cali-

El segundo enfoque consiste en buscar nichos competitivos que no estén bien defendidos por las competidoras grandes. ¿Qué es lo que los demás no hacen o no hacen bien?.

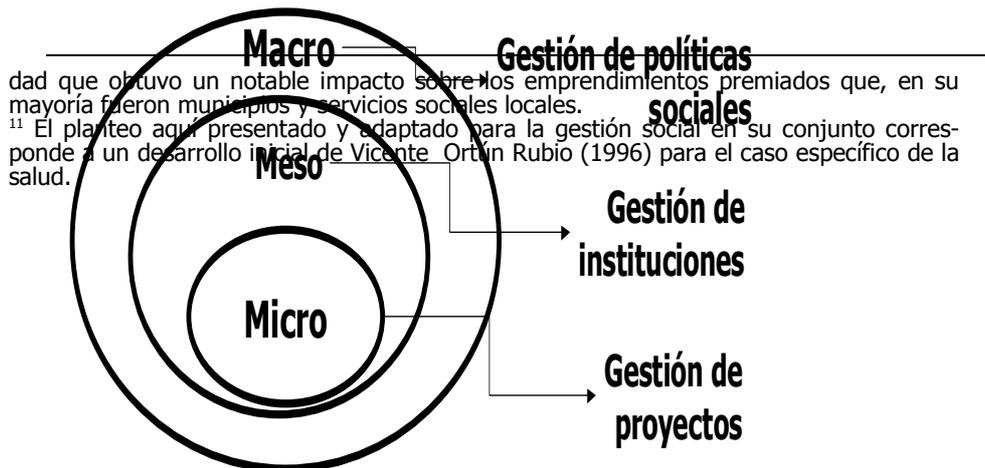
El tercer enfoque consiste en cambiar las reglas del juego. Los autores afirman que un competidor con éxito estará casado con una receta para el éxito. Por consiguiente, el arma más efectiva para los competidores nuevos seguramente será una hoja de papel en blanco. En otras palabras, este tercer enfoque radica en descubrir hasta donde es imprescindible imitar y cuales son las barreras de acceso en la disputa de la que se quiere formar parte.

El cuarto enfoque para la innovación consiste en convertir competencia en colaboración. La conformación de asociaciones y consorcios genera ventajas competitivas. Las empresas buscan asociarse con sus competidoras para el desarrollo de nuevos productos, lo que a veces también es una forma de medir al rival. Los emprendimientos sociales necesariamente deben funcionar en red para sustentarse y adaptarse. Por otro lado, cuanto mayores son las externalidades que un emprendimiento genera, mayores serán los resultados de las acciones conjuntas. Por ejemplo, el desarrollo de acciones ecológicas y preventivas, presenta muchas más oportunidades para las asociaciones intermunicipios, que acciones como la educación primaria o los servicios médicos.

Donde y cómo se está innovando en gestión social

Se pueden distinguir tres niveles de gestión¹¹ en los sectores sociales. El primero, o de la **macro gestión**, se sitúa en el sistema de protección social e involucra las decisiones propias de la formulación y ejecución de los programas sociales, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal. El segundo, o de la **meso gestión**, involucra el conjunto de decisiones que enfrentan las instituciones sociales, ya sean estas públicas, del Tercer Sector o privadas. Por último, el tercer nivel, o de la **micro gestión**, involucra las decisiones cotidianas en la ejecución de proyectos y actividades sociales.

Diagrama 2. Niveles de gestión social



dad que obtuvo un notable impacto sobre los emprendimientos premiados que, en su mayoría fueron municipales y servicios sociales locales.

¹¹ El planteo aquí presentado y adaptado para la gestión social en su conjunto corresponde a un desarrollo inicial de Vicente Ortún Rubio (1996) para el caso específico de la salud.

Fuente: Adaptado de Ortún, 1996.

Innovar significa encontrar nuevas soluciones a los mismos problemas. En los sectores sociales, la innovación involucra incorporar nuevos actores en la búsqueda de la equidad, o lograr que los mismos actores asuman nuevos roles. Los centros académicos innovan, cuando, además de formar, buscan "trans-formar" la realidad. Los gobiernos innovan cuando formulan programas que integran salud, educación y ambiente superando así la visión segmentada del ser humano. Pero el principal motor de la dinámica innovadora no es institucional: está en nuestra gente.

En gestión social el ritmo innovativo avanza de la periferia hacia el centro del sistema

Una característica propia de la gestión social es que el ritmo innovativo avanza desde la periferia hacia el centro del sistema. Procede desde lo micro a lo macro, de lo local a lo regional,

desde las personas con rostro y corazón, hacia las instituciones con estructuras y organigramas. La situación argentina refleja esta dinámica, se registran pocas novedades en materia de programas sociales, sin embargo, aparecen permanentemente cientos de organizaciones no gubernamentales para actuar en el sector. Pero, sobre todo, hay mucha innovación en los proyectos que se ejecutan ya sea desde estas instituciones, o bien como acción espontánea -desprovista de todo cuerpo institucional.

En algunos casos las acciones innovadoras surgen respondiendo a problemas concretos vividos por los protagonistas de las acciones. Un ejemplo, es el movimiento de madres chacareras que consiguió instituirse en interlocutoras válidas para la banca acreedora, a punto de embargar sus tierras. Otro ejemplo, es el Club del Trueque, creado por un grupo de desempleados del Conurbano Bonaerense que decidieron recurrir a una economía de la solidaridad para resolver, sin dinero, sus necesidades materiales. También es dable mencionar las conquistas del Cabildo Abierto del pueblo de Ciudadela, movilizándolo un creciente número de vecinos ante un severo problema de urbanización. Esta ONG ya ha establecido su propio lugar en una red internacional de asociaciones vecinales.

Otro ejemplo lo constituye el movimiento espontáneo, en la ciudad de Río de Janeiro entre 1993 y 1995, cuando un grupo de personas decidieron salir a pasear en bicicleta todo los martes a la noche recorriendo los ocho kilómetros de la orla costanera de la ciudad. Se trató de un esquema de leva en masa, no instituido pero si consolidado, que logró desafiar el clima de miedo que imperaba en aquella ciudad durante las noches y se constituyó en un movimiento de resistencia pacífica a la violencia.

En otros casos, la innovación surge a través de una puesta en práctica diferente -una resignificación- de los programas del gobierno o de las organizaciones solidarias. Ejemplos de ello surgieron cuando se acabó la provisión de bolsones alimentarios en una organización no gubernamental. Entonces, los beneficiarios –habitantes de una villa de emergencia- decidieron continuar el programa acudiendo semanalmente al punto de encuentro convirtiendo la cita en una instancia de comunicación directa y contención mutua. Se podría considerar esta transformación como otra prueba de que no solo del pan vive el hombre.

Otro caso, que ilustra bien este tipo de innovaciones, surgió cuando los capacitadores de un proyecto que había obtenido financiación pública, decidieron resolver los problemas de la violencia familiar enseñando defensa personal a las mujeres golpeadas.

En conclusión, en la innovación social radica nuestra mayor esperanza de que se produzca un cambio social capaz de generar una sociedad que incluya a más personas, que distribuya progresivamente el ingreso y genere mayor calidad de vida. Esto es posible porque, a diferencia de las organizaciones del primer y segundo sector, en el Tercer Sector la innovación surge en las márgenes. Las condiciones de su generación son inversamente proporcionales al poder y al capital que se detentan. En lo social, para “hacer cosas nuevas” y para “hacer de forma diferente las mismas cosas”, no es requisito disponer de inversiones millonarias ni hallarse investido de autoridad institucional.

CAPÍTULO 8

¿CÓMO CREAR ORGANIZACIONES SOLIDARIAS?

En este capítulo se presentan algunas propuestas y herramientas para conseguir fortalecer el desarrollo de organizaciones solidarias en nuestro país. Entre las propuestas, se distinguen medidas “en” la institución, medidas “de” la institución, y medidas “para” las instituciones del Tercer Sector, u organizaciones solidarias. En otras palabras, se postula aquí, que para el desarrollo del Tercer Sector y su convergencia hacia el perfil de lo que denominamos organizaciones solidarias es requisito disponer de: a) herramientas y prácticas que favorezcan la innovación, b) modelos de gestión que consoliden organizaciones transparentes, democráticas y solidarias y, c) marcos regulatorios que incentiven un desarrollo organizativo adecuado.

Macrogestión o regulación

En lo que se refiere a la creación de organizaciones solidarias compete al nivel de la macrogestión la formulación e implementación de políticas regulatorias. Regular significa corregir las fallas existentes en el mercado, en el Estado o, como en este caso, en el Tercer Sector. Los instrumentos de la regulación son normas e incentivos. Estos últimos a su vez, pueden ser tanto positivos como negativos, es decir estímulos –como programas de fortalecimiento, capacitación, fondos, etc.- o sanciones y penalizaciones.

Regular al Tercer Sector deberá ser condicionar e incentivar a las ONGs para que sean “solidarias”

Ahora bien, si regular significa corregir fallas ¿Cuáles son, en este caso las fallas a ser corregidas?. No se trata solo de fallas económicas típicas de cualquier mercado de bienes y servicios, sino también de fallas normativas, establecidas desde un marco doctrinario. Las personas que deciden donar parte de sus recursos (sea en moneda, en bienes, o en su

tiempo y dedicación) con fines solidarios y escogen una determinada organización para hacerlo, no disponen de información perfecta para elegir la institución más adecuada. Este problema de la asimetría de la información constituye una de las principales fallas de los mercados de bienes y servicios y se aplica también a la economía solidaria. La regulación podría consistir en primer lugar, en reducir esta falla aumentando la disponibilidad de información. Se trata de una función que puede desempeñar el Estado, pero también pueden desempeñar las propias organizaciones del Tercer Sector. Es decir, la autoregulación es completamente viable y factible en el Tercer Sector. Las propias organizaciones pueden asumir un rol activo en el registro, evaluación y difusión de sus acciones y las de sus pares. Es enteramente posible desarrollar un mapa de la solidaridad en la Argentina, mantenerlo actualizado y divulgarlo a las propias organizaciones, a los donantes y a la ciudadanía en general. Este mapa podría clasificar e incluso establecer un rango de acciones e instituciones de acuerdo a diferentes indicadores que deben ser transparentes y rigurosamente aplicados.

El Tercer Sector podría autoregularse

Postulamos aquí, como criterio básico para la formulación de políticas públicas dirigidas al Tercer Sector que ***es conveniente regular a las organizaciones no gubernamentales buscando que las mismas converjan hacia la conformación de organizaciones solidarias.*** Es decir, aquellas que cumplen con las tres funciones primordiales antes descriptas de las organizaciones solidarias: a) generar transparencia, b) generar un impacto solidario, c) captar sinérgias sociales.

Los avances hacia una regulación prosolidaria no pueden ser abruptos. En ese sentido es importante destacar el carácter estratégico que revistió la creación en Argentina del Centro nacional de Organizaciones Comunitarias –CENOC–, una institución pionera en América Latina que asumió la función de monitorear y articular al Tercer Sector del país. Una vez consolidadas las redes sociales, detectados y destacados los buenos ejemplos y las prácticas distorsivas a ser corregidas, es posible pasar hacia un estadio superior en la regulación pública como es la incorporación de sanciones e incentivos, así como de un marco jurídico apropiado¹².

¹² En este sentido también cabe destacar el carácter pionero de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina y en especial del Diputado Mario Cafiero autor del proyecto de ley del Tercer Sector.

Medidas para generar transparencia en el Tercer Sector

Existen diversos mecanismos de gestión que permiten aumentar la transparencia de la toma de decisiones y al mismo tiempo garantizan que la institución orienta todos sus recursos al cumplimiento de su misión. Los organismos internacionales han insistido en la importancia de:

1. ***La rotación de autoridades.*** El que los cargos sean vitalicios es indicativo de que la institución en cuestión y su gestión está más subordinada a los intereses de determinadas personas que estas a la misión de la organización. A mayor nivel de rotación de autoridades mayor democracia y mayor estabilidad institucional.
2. ***Mecanismos democráticos de selección de autoridades.*** En las organizaciones solidaria no pueden primar criterios técnicos de selección de autoridades por sobre la voluntad popular de los miembros. Como se ha expresado anteriormente en la etimología de la palabra solidario se encuentra la explicación, se trata de compartir el mismo suelo. Nadie es más que el otro por *status* adscripto y todos tienen iguales condiciones para postularse a desempeñar funciones de conducción.
3. ***Evitar el nepotismo.*** Otra de las condiciones que requieren la innovación social y la transparencia es que los consejos directivos de las instituciones no sean desempeñados por parientes. En algunos casos los valores solidarios se transmiten y consolidan en el interior de una familia y ello hace que sus miembros sean especialmente aptos para desempeñar funciones de conducción en instituciones sociales. Sin embargo, a mediano plazo, la persistencia de relaciones familiares en el seno de la institución social puede hacer primar otros intereses.
4. ***Rendición de cuentas a la comunidad.*** Las instituciones comunitarias más transparentes no solo no solo carecen de motivos para ocultar sus ingresos y sus gastos sino que sienten orgullo de comunicarlos. Algunas parroquias de la Argentina publican en sus revistas mensuales sus propios balances presupuestarios indicando todos sus ingresos por diversas fuentes y los fines que les dan a esos recursos. También en Estados Unidos de Norteamérica esta práctica es muy habitual. Las organizaciones solidarias tienen orgullo de decir cómo obtienen sus recursos y en qué los gastan. Esta información, muchas veces, genera legitimidad y promueve la adhesión de nuevos miembros.
5. ***Trabajo voluntario.*** Las organizaciones solidarias tienen alta capa-

cidad de reclutar trabajadores voluntarios. La cantidad de horas hombre de trabajo voluntario en una organización es un claro indicador de su legitimidad. Las personas no invierten su tiempo en actividades no remuneradas o en tareas en las que no creen o desconfían. Donde hay personas dedicando su tiempo de forma desinteresada es porque es algo sencillo reconocer que existen objetivos solidarios. Aunque esto no involucra necesariamente lo contrario, es decir que donde no hay voluntarios no haya tales fines.

Estos criterios no se aplican por igual a todo tipo de organizaciones. Por este motivo, se ha incluido el cuadro 8 en el que se presentan posibles indicadores para la evaluación y monitoreo de organizaciones sociales de acuerdo a la clasificación más extendida de las instituciones del Tercer Sector que hemos presentado en el cuadro 1 del Primer Capítulo.

Cuadro 8: Perfiles de organización del Tercer Sector y criterios de evaluación

Deno- mina- ción	Supuesto	Indicadores o criterios de eva- luación
Sector Caritativo	Financiación basada en donaciones	Recursos obtenidos por donación $I_1 = \frac{\text{Recursos obtenidos por donación}}{\text{Presupuesto operativo total}}$
Sector Independiente	No enrolada en ninguna expresión política	Recursos obtenidos por subsidios $I_2 = \frac{\text{Recursos obtenidos por subsidios}}{\text{Presupuesto operativo total}}$ Recursos obtenidos por participación en programas del Estado $I_3 = \frac{\text{Recursos obtenidos por participación en programas del Estado}}{\text{Presupuesto operativo total}}$
Sector Voluntario	La mayoría de los recursos humanos actuantes no son remunerados	Cantidad de horas hombre de trabajo voluntario $I_4 = \frac{\text{Cantidad de horas hombre de trabajo voluntario}}{\text{Total de horas hombre trabajadas en un período determinado}}$
Sector Exento de Impuestos	Se utiliza allí donde existe un subsidio fiscal indirecto a las organizaciones del Tercer Sector.	Recursos obtenidos en actividades subsidiadas o exentas $I_5 = \frac{\text{Recursos obtenidos en actividades subsidiadas o exentas}}{\text{Presupuesto operativo total}}$
Organización No Gubernamental	Instituciones que asumen objetivos públicos pero que surgen de la iniciativa privada	$I_6 =$ Nivel de adecuación de la misión institucional con fines públicos Gasto en actividades relacionadas con fines públicos $I_7 = \frac{\text{Gasto en actividades relacionadas con fines públicos}}{\text{Presupuesto operativo total}}$
Sector No Lucrativo	No generan lucros ni tienen dueños.	$I_8 = \frac{\text{Recursos recaudados}}{\text{Gasto total}}$ $I_9 =$ Mecanismos de selección u elección de las autoridades $I_{10} =$ Duración media de las autoridades en el cargo

Medidas dirigidas a garantizar un impacto solidario

Cuando una persona decide aplicar sus ahorros en una determinada inversión financiera generalmente analiza la información disponible sobre el rendimiento de los diferentes fondos y activos. Las entidades financieras desarrollan evaluaciones de sus inversiones y las proveen a sus clientes otorgándoles ciertos niveles de seguridad sobre la *performance* futura y pasada de sus aplicaciones. Sin embargo, si ese mismo ciudadano decide en lugar de aplicar sus ahorros, donarlos con fines solidarios, generalmente no dispone de información de similar calidad para evaluar el rendimiento social de su inversión.

Entre las alternativas posibles para garantizar la efectividad de las acciones e instituciones del Tercer Sector tal vez la más poderosa sea incorporar una evaluación pública bajo un esquema de acreditación. Aunque tal vez la evaluación social como disciplina no haya adquirido aún el nivel de desarrollo que ya tiene la evaluación financiera, es enteramente posible aplicar cálculos de rentabilidad social a las inversiones que los diferentes donantes pueden hacer. Esto se aplica tanto para grandes donantes, como los organismos bancarios y ONGs internacionales como también para los pequeños donantes, e incluso, para aquellos cuya contribución no es en dinero sino en tiempo y trabajo.

Las propias ONGs de manera colegiada, el Estado, a través de organismos adecuados como el CENOC, o mejor aún una alianza estratégica de ambos con universidades y centros académicos, resultarían el marco institucional adecuado para una evaluación y acreditación permanente de las opciones de donación con fines sociales y solidarios. De esta manera se podría implementar una especie de bolsa de comercio solidaria donde cada organización del Tercer Sector emita acciones por su valor en capital social. Esta medida de macrogestión también puede ser empleada como una estrategia de captación de recursos (*fund rising*) a nivel institucional¹³ (mesogestión). Sin embargo, para una sola institución, esto resultaría más caro y difícil que para un colectivo de instituciones del sector. La evaluación requiere de profesionales altamente calificados, cuya remuneración podría terminar encareciendo las propias

¹³ Esta propuesta fue presentada por el Licenciado Alejandro Zubieta, ex directivo de la Obra del Padre Mario.

acciones a ser evaluadas, por eso es importante alcanzar una economía de escala en la evaluación y lograr así que la misma se obtenga a un bajo costo unitario.

Medidas para captar sinérgias sociales

De la misma manera que se puede evaluar el impacto de las acciones sobre las personas, también es posible evaluar la capacidad de las acciones, emprendimientos e instituciones para actuar en red y aprovechar oportunidades sociales. Se trata de implementar una evaluación de las acciones que centre su foco más en el conjunto de los agentes involucrados que en la especificidad de cada acción. Existen un conjunto de incentivos posibles para favorecer la captación de sinérgias, en el Japón, por ejemplo, se ha llegado a contemplar la inclusión en la legislación de un régimen impositivo que permite la disminución de las alícuotas de impuestos a las ganancias o ingresos brutos para aquellas personas que dediquen parte de su tiempo a colaborar en organizaciones solidarias acreditadas.

La participación social mejora la viabilidad y el impacto y reduce los costos de las acciones

La experiencia acumulada en el área de la gestión social permite afirmar que la mayor garantía del impacto de las acciones, de su viabilidad y de la capacidad de generar sinérgias, se logra allí donde hay mayor participación. La participación en las organizaciones sociales se puede entender de diversas formas y puede valerse de distintos instrumentos. En principio se puede pensar en esquemas de participación comunitaria y esquemas de gestión participativa. Los primeros son aquellos que abren espacios de decisión a la comunidad y en especial, a los propios beneficiarios de las acciones. Los segundos son aquellos que abren espacios de decisión a los diversos miembros de la organización. En organizaciones de base (*Grass Roots*) o autogestionarias esta distinción resulta innecesaria. Tal vez la clave sea precisamente esa, buscar que toda organización del Tercer Sector incorpore estos mecanismos de acción de las organizaciones de base por los cuales la organización se funde con la comunidad y cualquier distinción entre agentes y beneficiarios resulte irrelevante.

Mesogestión o gestión institucional

Hemos propuesto, en los capítulos anteriores, que las organizaciones solidarias enfrentan en su gestión desafíos relacionados con:

10. Requisitos de reconversión (Ser)
11. Requisitos de ajuste (Hacer)
12. Requisitos de supervivencia (Estar)

Requisitos de reconversión para las organizaciones solidarias

Entre los requisitos de reconversión se destaca el de encontrar, definir e introyectar en la acción cotidiana una misión precisa y concisa. Para que la organización sea solidaria dicha misión debe serlo en primer lugar.

Según Fernando Tenorio (1998: 14) En la década del noventa se presentan los siguientes desafíos para las *organizaciones del Tercer Sector*:

- **Salir de lo micro para avanzar hacia lo macro.** Es decir, no limitar sus acciones a microregiones, sino contribuir con su experiencia con el desarrollo macro;
- **Salir de lo privado para avanzar hacia lo público.** Dejando de actuar en la clandestinidad para actuar de forma más transparente, divulgando al público las razones que asisten a sus actividades, por que luchan, lo que proponen, y
- **Salir de la resistencia avanzando hacia la propuesta.** Es decir, pasar de la acción contra el Estado y al margen del mercado para una acción participante.

A su vez, el Banco Mundial, evaluando el desempeño de las organizaciones no gubernamentales concluye, que:

“En términos de eficacia, a veces los resultados alcanzados por esas organizaciones pueden ser cuestionados; y en términos de eficiencia, las organizaciones no gubernamentales presentan algunas limitaciones en el área administrativa, como el desempeño gerencial, profesionalización del personal, disminución de los costos

indirectos, entre otros elementos relativos a su operacionalización.

A estos requisitos de reconversión para las organizaciones solidarias se podrían agregar:

- **Gerenciar valores:** La gestión social es intrínsecamente gestión cultural, gestión de valores. Como decía Octavio Paz "el mercado sabe de precios, no de valores". Nuestra mayor esperanza de un cambio social radica hoy en la construcción de una cultura de la solidaridad, más que en transformaciones desde la superestructura. La gestión social aparece como el ámbito donde sería más factible lograr conquistas para la calidad de vida de las personas. Muy por encima del progreso técnico, del desarrollo económico y de la competitividad empresarial y comercial. Gerenciar valores es hacerlos explícitos. Buscar la substancia de la organización. Preocuparse más del porqué hacemos las cosas que del modo cómo las hacemos. Con la misión antes que con los procesos. En definitiva quiere, decir trabajar con incentivos trascendentales antes que con motivaciones económicas.
- **Cambiar y flexibilizar los roles dentro de la organización.** En un contexto de turbulencias y de incertidumbres, las organizaciones deben ser flexibles. Las estructuras deben ser dinámicas. Los estudios de las organizaciones coinciden ampliamente en el diagnóstico, si bien, utilizan diversos términos y modismos para sus prescripciones: búsqueda de la excelencia, empresa del tercer tipo, organizaciones inteligentes o que aprenden, reingeniería permanente, gestión de la calidad total, quinta disciplina, empowerment, etc... En todos estos conceptos subyace, al menos, una idea común: no existen soluciones definitivas. Las ideas asociadas frecuentemente son:
 - ✓ Cuanto más y con más personas se comparta la información se conseguirá mayor efectividad.
 - ✓ Los gerentes deben asistir a sus subordinados más que ser asistidos por ellos.
 - ✓ Las jerarquías deben reducirse y la estructura hacerse más horizontal.
 - ✓ Captar la mayor información posible sobre el entorno, y en especial sobre lo que hacen los pares.

Requisitos de ajuste para las organizaciones solidarias

Entre los requisitos de ajuste merecen destaque dos:

- **Rotación de autoridades.** El compromiso con la innovación y el compromiso con la solidaridad sincronizan con la rotación de autoridades como proceso. Por un lado, porque el reemplazo periódico de las autoridades o de las responsabilidades involucra una función pedagógica: la formación permanente de cuadros. Por otro lado, la rotación de responsabilidades permite encontrar nuevos estilos de gerencia y, tal vez, hasta nuevos modelos de gestión. Uno de los problemas de las organizaciones de la sociedad civil es que, oscilan entre una excesiva orientación hacia los resultados (funcionando como una autocracia) y una excesiva orientación hacia las personas (funcionando como un club social). La rotación de autoridades puede inmunizar a la organización frente a esos dos males.
- **Captación de trabajo voluntario.** El trabajo voluntario cumple múltiples funciones dentro de una institución solidaria. Por un lado, permiten captar sinérgias y desplegar eficiencia sistémica. Es decir, hacen las cosas más fáciles y logran más resultados con una menor asignación de recursos financieros. Pero, por otro lado, permiten la legitimación de la institución. No conocemos mayor garantía de control social que el hecho de que un conjunto de personas dedique parte de su tiempo, pero fundamentalmente de su "voluntad" a una institución, sin obtener por ello una remuneración económica. Captar trabajo voluntario es garantía de funcionamiento solidario. Cuando la gente sospecha que las cosas dentro de la organización no se hacen bien ni para el bien inmediatamente se aleja de ella. Por este motivo, donde hay gente trabajando voluntariamente rige de alguna manera una cultura solidaria y se ponen en evidencia altas probabilidades de generar un impacto social positivo. No creer en ello es no creer en el ser humano.
- **Aprendizaje permanente.** Las organizaciones solidarias son grupos de personas alineadas tras la estela ideal que de una misión. Probablemente la misión nunca se termine, nunca se alcance. Los caminos a seguir para alcanzarla son diversos y variarán con el contexto. Se puede lograr definir caminos con precisión y estandarizar

procesos. Sin embargo, es muy probable que esto resulte mucho más difícil que en los otros dos grandes sectores (el Estado y el mercado). Porque cuando una función puede ser suficientemente evaluada y estructurada ni el Estado ni el mercado dejarán el vacío. Las ONGs tienen la capacidad de explorar esas fronteras de las acciones y funciones sociales que son desconocidas y difíciles de padronizar.

Pero lo que resulta difícil de padronizar también es difícil de enseñar. Puede resultar muy pretencioso hablar de esquemas de capacitación permanente en ámbitos donde no se tiene una idea precisa de qué contenidos resulta adecuado transmitir. Por eso, las organizaciones solidarias, deben ser conscientes de que atraviesan un camino de aprendizaje y exploración y no ilusionarse con los espejismos de propuestas de capacitación que parten de la estandarización de procesos o, peor aún, de la supuesta viabilidad de extrapolar herramientas de gestión empresarial al Tercer Sector.

El intercambio y la cooperación interinstitucional resultan mucho más viables en las organizaciones sociales

Las formas solidarias de organización permiten una ventaja a nivel del aprendizaje sobre las prácticas empresariales tradicionales. Cuando la misión de la organización está relacionada con objetivos solidarios la cooperación interinstitucional adquiere más sentido que en los entornos competitivos. Esto facilita la incorporación de formas de aprendizaje como la rotación de agentes entre instituciones. Por ejemplo, un conjunto de organizaciones de base similares puede acordar un programa de intercambio que permita la rotación de agentes entre ellas. Este es uno de los mecanismos que más facilita la difusión de innovaciones organizativas.

Requisitos de supervivencia para las organizaciones solidarias

Entre los requisitos de supervivencia el mayor desafío consiste en depender menos del entorno y más de sí mismos.

- **Diversificación de fuentes:** Las organizaciones solidarias, así como muchas otras, corren el riesgo de que el cumplimiento de su misión se vea comprometido por fluctuaciones en sus recursos. Muchas veces estas organizaciones surgen o crecen al amparo de pro-

gramas públicos, captando fondos de algún ministerio o secretaría o, hasta de organismos autónomos de la seguridad social. Este incentivo puede funcionar como una espada de Damocles porque acciones socialmente efectivas pueden resultar discontinuadas por la retracción de dicho fondos públicos.

Así, una organización no gubernamental, que desarrolló un excelente servicio para discapacitados o para ancianos actuando como proveedor de una obra social, puede verse obligada a expulsar a parte o a todos sus beneficiarios por la falta de pago de la institución financiadora. Esta práctica más que solidaria, resulta todo lo contrario. De modo que, la organización comunitaria, busca formas de subvencionar a los beneficiarios que se quedaron sin la cobertura de sus entidades de seguridad social. El subsidio muchas veces llega a comprometer sueldos y hasta dinero de los propios trabajadores del servicio. Genera malestar y, en varios casos, algunos profesionales se marchan de la institución en busca de mejores oportunidades laborales. En consecuencia, la calidad del servicio disminuye y la cultura organizacional se ve degradada.

La captación de recursos suele ser el talón de Aquiles de las organizaciones solidarias

La única forma de superar esa prueba es conseguir diversificar fuentes de financiación. Una organización sustentable tiene ingresos por provisión de servicios, por venta de productos (desde hortalizas hasta artesanías), por donaciones y subsidios, etc... Cuanta mayor variedad de fuentes mayor estabilidad financiera logrará la institución.

Micro gestión e innovación

La revisión de las experiencias nos permite concluir formulando un conjunto de premisas generadoras de la innovación social:

13. **Construir la acción desde la misión:** La gestión cotidiana de los proyectos y actividades sociales tiene un amplio conjunto de condicionantes pero hay algo anterior a todos ellos que es un gran determinante: la misión de la organización o programa. Todas las decisiones cotidianas, por mínimas que parezcan, se evalúan y legitiman en

primera instancia a través del examen de su coherencia con la misión. En otras palabras, recordemos la frase de San Martín "serás lo que debas ser o si no, no serás nada".

14. **Gerenciar valores antes que recursos:** La única garantía de cambio es la gente y sus voluntades articuladas. No hay cosas ni máquinas que produzcan transformaciones sociales. Solo las personas lo hacen. Nuestro mundo se caracteriza por la contingencia, las situaciones pueden darse como no darse. La forma de generar estabilidad, de combatir la incertidumbre es lograr el consenso de las voluntades humanas. Esto se logra sólo desde la cultura, desde los valores. Luego y con el tiempo se traduce en las prácticas cotidianas y así van consolidándose estructuras solidarias.
15. **Buscar gerenciar la diversidad:** El compromiso con la innovación exige evitar los modelos únicos porque tienden a lo normativo. Como dice el verso, "al andar se hace el camino y al volver la vista atrás se ve la senda que nunca se ha de volver a pisar". No tenemos aún paradigmas que iluminen nuestro camino hacia la transformación social. Y, a su vez, al comprometernos con la innovación sabemos que lo más probable es que no lleguemos a estandarizar procesos, a definir métodos (caminos) para la formulación y evaluación de las acciones. Porque todos los días recorreremos nuevas sendas, enfrentaremos nuevos problemas sociales y definiremos nuevos objetivos.
16. **Buscar acciones integrales e intersectoriales:** Los hombres no tienen reparticiones en su cuerpo y alma. La innovación que genera mayor impacto siempre es integradora. Abarca el ser, el hacer, el tener y el estar.
17. **No temer a la participación.** Abrir la participación implica incorporar una lógica donde hay certeza en los métodos pero incertidumbre en los resultados. Es por definición abrirse a lo nuevo. En general la participación genera inercias, como si fuera una bola de nieve.
18. **No dejarse seducir por espejismos técnicos.** En la gestión social la única tecnología apropiada es humana. Es mayor el impacto de las acciones centradas en fortalecer el capital humano (capacitación e incentivos) que aquellas otras acciones centradas en recursos físicos. Es conveniente no incorporar herramientas tan sofisticadas que lleguen a dominarnos a nosotros.

EPÍLOGO

Están surgiendo un conjunto de iniciativas autónomas "organizadas" para la gestión y promoción de valores y bienes sociales. Ellas promueven logros sociales concretos, pero además pueden llegar a desempeñar una función central en la construcción del futuro. La de restablecer una utopía.

Se trata de organizaciones que no solo desempeñan funciones sociales sino que además asumen modelos de gestión intrínsecamente sociales. Organizaciones orientadas no solo a los resultados sino también a las personas. Donde resulta tan importante qué se hace, cómo se lo hace y con quién se lo hace.

¿Podemos esperar que sean la semilla del cambio social?. Su carácter innovador, su impulso y dinamismo, su capacidad de actuar en redes locales e internacionales, así como las alianzas y simpatías que generan en los organismos internacionales; podrían indicar que sí. Sin embargo, existen también amenazas. Junto al trigo crece la cizaña. Agrupaciones oportunistas, con fines de lucro encubiertos, con fines políticos poco solidarios, con bajo compromiso democrático.

No tenemos una idea exacta sobre cómo va ser el futuro y sobre qué lugar ocuparan las organizaciones del Tercer Sector en él. Tampoco sabemos con precisión qué es lo que hay que hacer para hacer realidad el escenario solidario más optimista.

Lo que si sabemos es que no debemos hacer. No debemos dejar que los buenos ejemplos de organizaciones solidarias se mantengan aislados. No debemos dejar que los malos ejemplos, aquellos lobos disfrazados de corderos se transformen en referentes del Tercer Sector ante el Estado y la sociedad.

Incentivar los emprendimientos solidarios y sancionar a aquellos que no lo son involucra el despliegue de estrategias de macrogestión, de meso gestión y de microgestión. Que el cambio hacia una sociedad más solidaria sea efectivo será función de nuestra capacidad de innovación en los tres niveles.

En fin de cuentas, cómo decía un pensador medieval. "Los hombres son ángeles con una sola ala. Para volar necesitan abrazarse".

BIBLIOGRAFÍA

- ALBORNOZ, Mario. "Innovación tecnológica, Innovación Social". En: ALBORNOZ, Mario; SUAREZ, Francisco. *Argentina. Sociedad e Informática*. Buenos Aires. Eudeba. 1988. Páginas 18-32.
- ALBRECHT, Karl. *La misión de la empresa*. Buenos Aires. Paidós Empresa 44. 1996.
- ALEXANDER, Jeffrey C. *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial. Análisis multidimensional*. (1ª. Edición de Columbia University Press. New York, 1987). Barcelona. Gedisa. 1989.
- AMADEO, Eduardo. "Lo público en Salud". En: ASOCIACIÓN DE ECONOMÍA DE LA SALUD. *VIII Jornadas Internacionales de Economía de la Salud*. Lo Público y los Privado en Salud. Buenos Aires. 1999.
- ARAGON SANCHEZ, Antonio. *La participación de los empleados en la empresa*. Madrid. CES. 1998.
- ARATO, Andrew y COHEN, Jean L. *Civil society and Political Theory*. MIT Cambridge, 1992.
- ARDITI, Benjamín. "La política después de la política". En: Bolos, Silva (Coord) *Actores sociales y demandas urbanas*. Plaza y Valdés México D.F. 1995 Páginas 39 –73.
- ASCHERSON, Neal. "1989: Europa oriental ¿democracia representativa constitucional como un "retorno a la normalidad?" en: DONN. John. *Democracia. El viaje incabado*. (508 a.C 1993 d.C) (1a.ed. Oxford University Press, 1992) Tusquets. Barcelona, 1995.
- BARBÉ, Esther. *Relaciones internacionales*. Madrid. Tecnos. 1995.
- BENENCIA, Roberto y FLOOD, Carlos. "Las ONGs y sus relaciones con el estado. Una aproximación al análisis del fenómeno e la Argentina". *Realidad económica* 159: 54-68. Agosto de 1988.
- BENNET, J.G., *The dramatic universe*, vol II, Charlestown, WV; Claymount, 1987. Apud GRANTHAM.
- BERRY, Michel. "Cultura e institución en los estudios sobre management: Confrontación de experiencias académicas francesas y estadounidenses". Curso dictado en el marco del Programa de Posgrado en Ciencias Sociales del Trabajo del Centro de Estudios Avanzados e la UBA.

Buenos Aires, 20 al 22 de abril de 1999.

- BEYME, Klaus, Von. *Teoría Política del siglo XX De la modernidad a la postmodernidad*. (1ª edición de Suhrkamp Verlag. Frankfurt am Main, 1991) Alianza. Madrid, 1994
- BIRDSALL, Nancy; ROSS, David; SABOT, Richard. "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina". Washington D.C. Banco Interamericano de desarrollo. 1995. Mimeo.
- BIRDSALL, Nancy; LONDOÑO, Juan Luis. "Desigualdad en la distribución de los bienes: por supuesto que importa. Enseñanzas de América Latina". Washington D.C. Banco Interamericano de desarrollo. 1997. Mimeo.
- BLANCHARD, K; CASH. J. P & RANDOLPH. *Empowerment*. Bogotá. Grupo Norma. 1996
- BOMBAL, Inés G, *La visibilidad pública de las asociaciones civiles*. CEDES.Doc./ 116. Buenos Aires, 1996.
- BOMBAL, Inés González y CAMPANELLA, Andrea. "Historia del Sector sin fines de lucro en la Argentina". CEDES. Buenos Aires, 1997. (mimeo)
- BOWLES, Samuel y GINTIS, Herbertt. *Democracy and Capitalism. Property, Community, and the contradictions of Modern Social Thought*. Basic Books, New York, 1986.
- CALDUCH CERVERA, Rafael. *Relaciones internacionales*. Editorial ciencias Sociales. Madrid. 1991.
- CAHIÁN, Adolfo. "Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en la legislación argentina". En: Thompson, Andrés. *Público y Privado. op.cit.* Páginas 85-100.
- CÁRCOVA, Carlos. *Teorías jurídicas alternativas*. CEAL. Buenos Aires, 1993.
- CARVALHO, Nanci Valadares de. *Autogestão: O nascimento das ONGs*. São Paulo. Brasiliense. 2º edición. 1995
- CASADO, D. "Las organizaciones sociovoluntarias" en: *Organizaciones voluntarias e intervención social*. Acebo, Madrid, 1989
- CASINELLI, Héctor. "En el management que viene, lo único permanente será el cambio". *Mercado*. Páginas 129-132. Enero de 1998.
- CASTELLS, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós, Buenos Aires, 1997
- COCCA, Aldo A. *Las Fundaciones. Del derecho de la antigüedad al actual derecho internacional. Historia y legislación en la República Argenti-*

- na. Plus Ultra. Buenos Aires, 1981.
- DROVETA, Mabel Susana; GUADAGNINI, Horacio Mario. "Innovación", voz del: *Diccionario de Administración y Ciencias Afines*. México. D.F. Ed. Limusa. 1995. pág. 102
- DRUCKER, Peter. *Dirección de instituciones sin fines de lucro*. Buenos Aires. El Ateneo.1993.
- DRUCKER, Peter. *La organización del futuro*. Buenos Aires. El Ateneo. 1987.
- DONATI, Pierpaolo. "El desarrollo de las organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y mas allá. " en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Nro. 79 Julio-Septiembre de 1997 Madrid. Páginas. 113-142.
- DOWBOR, Ladislau. *A reprodução Social. Propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis. Editora Vozes. 1998
- ESPING-ANDERSEN, Costa. "Después de la edad de oro: en el futuro del Estado Benefactor en el Orden Mundial" en: *Legislación y ONGs en América Latina y el Caribe*. Año 7 Nro.14 Abril 1997 Buenos Aires.
- FERNANDEZ PARDO, Carlos A. *El enfoque psicosocial de las organizaciones*. Ed. Tercer Milenio. Buenos Aires, 1998
- FERNANDEZ PARDO, Carlos A. *Teoría Política y Orden Internacional*. Buenos Aires. Tercer Milenio,1999.
- FILMUS, Daniel (Coord.) *El perfil de las ONGs en la Argentina*. Banco Mundial/Flacso. Buenos Aires, 1997
- FLEURY TEIXEIRA, Sonia Fleury *Estados sin Ciudadanos*. Buenos Aires. Lugar editorial. 1997
- FUKUYAMA, Francis. *Trust*. Buenos Aires. Atlántida. 1997
- FUNES, José María. "Las organizaciones voluntarias en el proceso de construcción de la sociedad civil". en: *SISTEMA* N° 177: 55-70, Madrid, 1993.
- GADIS. *Confines sociales. Directorio de Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires, 1997.
- GEORGE, Susan y SABELLI, Fabrizio. *Credits sansfrontiers, La religion séculière de la Banque mondiale LA Dcouverte/Essais*.Paris,1994.
- GLAY MEJÍA, Jesús (editor). *Diseño de proyectos de bienestar social*. Serie cuadernos de Trabajo Social. 2. Bogotá, 1994

- GÓNGORA, Norberto. "Reforma del Estado y posibilidades de un cambio en el modelo de gestión". En: *Revista Perspectiva y Dialogo Internacional* (6) 7:163-70. Buenos Aires, 1994
- GONZÁLEZ ALTAMIRANO, C. "Legislación y ONGs en América Latina" en: *Pobreza Urbana y Desarrollo*. Agosto Nro. 14 Abril de 1997. IIED. Buenos Aires, 1997.
- GRANTHAM., Charles. "Visualization of information flows: virtual reality as an organizational modeling technique". En: Wexelblat, Alan. *Virtual reality, applications and explanations*. Cambridge. M.A. Academic Press Profesional. 1993.
- HAAS, Peter M. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination" en: Haas, P.M. *Knowledge, Power, and International policy coordination*. University of South Carolina Press. 1997. Páginas 1-37.
- HALE, John A e Ikenberry, John G-. *The State*. University of Minnesota Press, 1989.
- HALL, Richard. H. *Organizaciones: estructura, procesos y resultados*. (1a edición de Prentice- Hall, 1996). Prentice- Hall, México D.F. ` 1996.
- HAMEL.G ; PRAHALAD.C.K. "The Core Competence of the Corporation". *Harvard Bussines Review* 68. Mayo - Junio de 1990. Páginas 79 a 91.
- HENTON, Douglas, MELVILLE, John, WALESH, Kimberly. *Grassrots leaders for a new economy*. San francisco. Jossey-Bass publishers. 1997.
- HIRSCHMANN, Albert. *Interés privado y acción pública*. (1a.ed., 1982) FCE. México D.F.,1986.
- ILUNDAÍN VILÁ, José Miguel. *Factores de cambio en el entorno. Algunas orientaciones para la empresa*. Madrid. ESIC. Mayo de 1997.
- KEANE, John. *Democracia y sociedad civil*. Alianza. Madrid, 1995
- KARF, Luis; FELCMAN, Isidoro. L; OTERO, Alejandro. "Aportes para el seguimiento del desarrollo organizacional de las ONG's". *Cuadernos de Trabajo FICONG* 01. Septiembre de 1994.
- KLIKSBERG, Bernardo. "Gerencia Social: Dilemas gerenciales y experiencias innovadoras". En: KLIKSBERG, Bernardo (Compilador). *Pobreza un tema impostergable*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.1997. 4ta edición. Páginas 91-108.
- MACPHERSON, C.B. *La democracia liberal y su época*. (1a.ed. Oxford University Press. Oxford, 1976) Alianza. Madrid, 1981
- Mc Lean,Jain.Ed. *The concise Oxford Dictionary of Politics*.Oxford University Press.Nueva York,1996.

- Luna Elba y MORALES, María A. "El fortalecimiento institucional y los desafíos del desarrollo". En: *Conjuntos sociedad civil en Argentina consejo Asesor de la sociedad civil*. BID. Buenos Aires.1998. Páginas 242-254.
- MAITLIN, Margaret. *Cognition*. Harcourt Brace. Chapter 10. "Problem solving and creativity". 1994.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. "Ciclo de vida y aprendizaje en las organizaciones no gubernamentales de promoción." *Documento de Trabajo GADIS 04*. 1988.
- MAX-NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio & HOPENHAYN, Martin. "Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro". *Development Dialogue*, número especial, Cepaur y Fundación Dag Hammarskjold. 1986.
- MINTZBERG. Henry. *Diseño de Organizaciones eficientes*. Buenos Aires. El Ateneo, 1993.
- MINTZBERG. Henry. *El poder en la organización*. Barcelona. Ariel. 1978.
- MINTZBERG. Henry. *La estructuración de las organizaciones*.(1a edición de Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1979) Barcelona. Ariel. 1993.
- MINTZBERG. H ; QUINN,J.B& VOYER,J. *El proceso estratégico*. México D.F. Simon & Schuster Company. 1997.
- MONZON, J.L. *Economía Social*. Buenos Aires, 1989.
- MORGAN. Gareth. *Imágenes de la Organización*. Alfaomega. México, 1993.
- MOTTA, Paulo. *Gestão contemporânea a arte e a ciencia de ser dirigente*. Río de Janeiro. Record, 1991.
- MUNDUATE JACA, Lourdes. *Psicología social de la Organización*. Pirámide. Madrid. 1997.
- NEWSTROM, John & SCANNELL, Edward. *The Big Book of team Building Games*. New York. McGraw-Hill.1998.
- O'DONNELL. Guillermo." El estado filtro". En: *Suplemento Zona. Clarín*, domingo 23 de enero de 2000. Página 12.
- ORTÚN RUBIO, Vicente. "Innovación en sanidad". En: MENEU, Ricardo & ORTÚN RUBIO, Vicente (ed.) *Política y gestión sanitaria: la agenda explícita*. AES. Barcelona. 1996.
- OSBORNE & GAEBLER. *La reinención del gobierno*. Buenos Aires.

- Paidós. 1995.
- PASANANTE, María Inés. *Pobreza y acción social en la Historia Argentina. De la beneficencia a la seguridad social*. Humanitas. Buenos Aires, 1987.
- PIZZA, Wilson. "Pontos críticos na ciencia das organizacoes". *Revista de Administração Pública* 24 (3):142-61. Mayo-julio de 1990.
- POLANYI, Karl. *El sustento del hombre*. Barcelona. Mondadori. 1994.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia. A experiencia da Italia moderna*. (1ª edición de Princeton University Press, 1993) Fundacao Getulio Vargas. Río de Janeiro, 1995
- REALE, Armando. "Instrumentos de la gerenciación de grupos y equipos". Buenos Aires. Octubre de 1997. Mimeo.
- RIFKIN, Jeremy. "La sociedad civil en la era de la Información". *The Nation*. 6 de febrero de 1996. *Apud* ILUNDAÍN VILÁ(1997).
- ROBBINS, Stephen. *Comportamiento organizacional. Teoría y práctica*. Prentice-Hall. Séptima edición. México D.F. 1996.
- ROCA, Jean P. "Moins" d ' Etat et "plus" d ' ONG ?" en: *La fin du tiers Monde?* La Découverte Paris,1996. Págs. 128-134.
- SCHNEIDER, Cecilia. "El Tercer Sector en la Argentina: debilidades y fortalezas". Buenos Aires, 1998. Mimeo.
- SEN, Amartya. "Teorías del Desarrollo a principios del siglo XXI." Documento producido por el Instituto de desarrollo Económico y Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. 1997.
- SIMAI, Mihali. *The Future of Global Governance. Managing Risk and Change in the International System*. United States Institute of Peace Press, Washington D.C. 1994.
- SUÁREZ, Francisco "Debilidades de las ONGs" en: *ENOIKOS* Año 3 Nro. 9. Buenos Aires, 1997.
- SUN TZU. *El Arte de la Guerra*. (Versión de Thomas Cleary). Madrid. Edaf. 1993.
- SROUR, Robert. H. *Poder, Cultura e Etica nas Organizações*. Río de Janeiro. Campus. 1998.
- SZTOMPKA, Piotr. *Sociología del cambio social* (1ra edición de 1993). Alianza. Madrid, 1995.
- TENORIO, Fernando G. *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. Fundação Getulio Vargas Editora. Río de Janeiro, 1997.
- THOMPSON, Andrés (comp.) *Público y privado: Las Organizaciones sin*

- finés de lucro en la Argentina*. Unicef /Losada. Buenos Aires, 1995
- THOMPSON, Andrés. *¿Qué es el Tercer Sector en la Argentina?. Dimensiones del Tercer Sector*. CEDES. Documento 110. Buenos Aires, 1995.
- TOBAR, Federico. "Desafíos en la gestión institucional". ANLIS. Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Institucional. Buenos Aires. Agosto de 1997. Mimeo.
- TOBAR, Federico. "El poder de la simulación en las organizaciones". *Enfasis management*. Año 5 número 1. Enero, 1999 a
- TOBAR, Federico. "La encrucijada de la reconversión". *Enfasis management*. Año 5 número 8. Páginas 6-14. Agosto.1999 b.
- TOBAR, Federico. "Evaluación de desempeño". *Enfasis mangement*. Año VI número 1. Enero-Febrero de 1999 c. Páginas 28-34.
- VAL PARDO, Isabel de. *Organizar. Acción y efecto*. ESIC. Madrid, 1997.
- VROOM, V.H. "Teoría de decisiones en la organización" en: Kolb, D.A, Rubin, J. M. y McIntyre, J (Eds.) *Psicología de las Organizaciones .Problemas Contemporáneos*. Englewood Cliffs/Prentice Hall Int. México 1977 págs. 35-54
- WALL STREET JOURNAL. "Worforce Study Finds Loyalty is Weak". 3 de septiembre de 1993. Página b-1. *Apud*. NEWSTROM & SCANNELL,1998.
- WALZER, Michael. *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. (1a.ed. Basic Books. New York, 1983) FCE. México, 11993
- WHITE, Tony. "gestión del Cambio". En: WHITE, A. *Gestión Clínica*. Barcelona. Masson. 1997.
- WHITE, Lynn. *Machina Ex Deo: La tecnología y la Cultura..* Editores Asociados. México, 1973
- YOURCENAR, Marguerite. *Opus Nigrum*. Alfaguara. Madrid. 1995.
- ZAMPETTI, Luigi. *La societá partecipativa*. Dino. Roma,3ªed 1994.

Texto de solapas

Federico Tobar es Licenciado en Sociología (UBA), Master en Administración Pública (Fundação Getúlio Vargas, Brasil). Master en Sistemas de Salud y Seguridad Social (UNLZ) y Doctorando en Ciencia Política (USAL). Ha publicado más de setenta artículos científicos en revistas especializadas y periódicos de divulgación y como capítulos de libros. Es coautor de los libros *Más salud por el mismo dinero: bases para la reforma del sistema de salud en Argentina* (Isalud, 1997 y 1999-2da edición), *El mercado de medicamentos en Argentina* (CEP, 1999), *Como hacer tesis en políticas, sistemas y servicios de salud Argentina* (Isalud, 1998 y 1999-2da edición) y de *Investigaciones en economía y gestión en salud Argentina* (Isalud, 1997),

Carlos Fernandez Pardo es Licenciado en Sociología (U.B.A) y doctor en Ciencias Políticas (USAL). Actualmente ejerce la docencia en el Curso de Doctorado de la Universidad del Salvador y es profesor titular de Psicosociología de las organizaciones en la universidad nacional de la Matanza. Ha publicado numerosos artículos en revistas académicas. Entre otros libros publicó: *Teoría política y orden internacional* (Tercer Milenio, 1999), *La recepción de Maquiavelo en la filosofía política de Fichte* (Fundación Origen-Catálogos, 1994), *Sobre historia y política en Maquiavelo* (1979), *Teoría Política y Modernidad* (CEAL, 1978), *Franz Fanon. Conciencia y descolonización* (Galerna, 1971).

Texto de contratapa

Cuando las organizaciones cambian, se puede esperar que la sociedad en su conjunto lo haga. Nuestras organizaciones están comenzando a incorporar modelos de gestión más participativos y solidarios. Lo está haciendo el sector público (en especial a nivel local) y algunas empresas privadas. Pero quienes más avanzan en esta cruzada innovadora son las organizaciones del Tercer Sector.

Se trata de un incipiente conjunto de instituciones donde resulta tan importante qué se hace, cómo se lo hace y con quién se hacen las cosas. Instituciones que generan y aprovechan externalidades positivas. En síntesis, que canalizan una enorme energía social que libera la sociedad.

En lugar de postular que las herramientas de gestión de las empresas lucrativas pueden aplicarse en las sin fines de lucro, este trabajo sostiene que modelos apropiados de gestión social pueden ser desarrollados por el tercer Sector y contagiar su lógica las organizaciones del mercado y del Estado.

El libro examina los desafíos en la gestión de instituciones que asumen fines sociales deteniéndose en los aspectos de la innovación que en ellas se registra. Propone conceptos y herramientas para el análisis y la gestión de las organizaciones del Tercer Sector.