

LA GERENCIA SOCIAL DESDE LA ÓPTICA DE LAS ONG

POR:

Luis Julián Salas Rodas
Sociólogo. Universidad Pontificia Bolivariana
Especialista y Magíster en Ciencias Sociales. Universidad de Antioquia
Magister en Ciencias de la Educación. Universidad París XII
Exdirector Ejecutivo de la Fundación Bien Humano
Expresidente de la Federación Antioqueña de ONG

Luijus34@gmail.com

Twitter: @LuisJulianSalas

Blogs en Google: Juntas directivas ONG; ONG y Gerencia Social

5.1 Definiciones y aproximaciones

En la matriz estadocéntrica la política social era responsabilidad exclusiva del Estado, quien mediante sus organizaciones y bajo un enfoque centralista diseñaba, ejecutaba y financiaba los proyectos y programas sociales. Al hacer crisis el modelo de Estado interventor, surge una nueva concepción, la matriz sociocéntrica, en el diseño y realización de la política social y de la prestación de servicios sociales básicos que se va a caracterizar por: la pluralidad de actores y sectores (Estado, Sector Empresarial, Sector Social, movimientos sociales, participación ciudadana y comunitaria); descentralización en la toma de decisiones y asignación de recursos; cofinanciación y recuperación de costos; subsidio a la demanda (competencia, libertad de elegir, creación de cuasi mercados) en vez de subsidio a la oferta; identificación y focalización de beneficiarios; y evaluación con relación costo - impacto en vez de gasto público social¹.

En el tránsito de la matriz estadocéntrica a la sociocéntrica hizo aparición el modelo neoliberal del Estado el cual tuvo influencia en el diseño de la política

¹ *Los paradigmas de la política social en América Latina*. Rolando Franco, En: Políticas Públicas y Gestión Social, una mirada desde la Gerencia Social. Op. Cit. Pág:29

social y en los fines del desarrollo social. Al respecto escribe el profesor Omar Guerrero Orozco:

¿Qué nos propone el neoliberalismo? Hay que disminuir la civilidad, hay que disminuir la participación política, hay que disminuir las demandas cívicas de la ciudadanía. Dice que también se puede hacer lo siguiente, trasladar los programas sociales al mercado, que le cuesten a los ciudadanos y a los beneficiarios los servicios sociales, aunque muchos de nosotros pensemos que es una responsabilidad del Estado, porque el ciudadano paga sus impuestos. Sin embargo, se piensa que no es suficiente pagar los impuestos: hay que hacer que todos y cada uno de los servicios que el Estado estaba proveyendo y que ahora deben surtirlos, sean sufragados, a través de la iniciativa privada. Finalmente proponen algo más drástico: esterilizar las semillas de las demandas sociales, evitar que nazcan las demandas sociales, previendo de antemano que éstas surjan; hay que liquidar todas aquellas posibles fuentes de producción y de creación de demandas sociales. ¿Cómo? Evitando que se organicen grupos que demanden, de antemano, impidiendo que los futuros demandantes tengan la conciencia de la demanda futura de servicios, es decir esterilizar las semillas de las demandas sociales, antes de que puedan nacer”²

En Colombia la administración del presidente César Gaviria, 1990 -1994, (ver antecedentes, capítulo 1) fue la primera en adoptar los preceptos neoliberales, sin embargo, fue también el momento de una fuerte movilización ciudadana, social y política en torno a la convocatoria y realización de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la cual promulgó al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho con obligaciones en la prestación de servicios sociales a todos los ciudadanos. Esta polarización de fuerzas evitó que en el país la política social y el desarrollo social se ciñeran al “recetario único” del neoliberalismo. Lo que sí sucedió fue un proceso de modernización de la gestión pública, no sólo en

² *Diseño de políticas sociales*. Omar Guerrero Orozco. En: *Políticas Públicas y Gestión Social, una mirada desde la Gerencia Social*. Op.Cit. Pág.: 73

Colombia sino en muchos otros países³. En América Latina, la División de Desarrollo Social de la CEPAL fue la organización que más impulsó la modernización de la gestión pública en el Sector Social. Propuso reformas institucionales del aparato estatal tales como: la introducción de mecanismos de mercado en la organización y gestión de servicios sociales; la intervención en la oferta y en la demanda; la aplicación de tasas o precios públicos por la prestación de servicios; la contratación externa en la provisión de servicios; la creación de mercados internos o “cuasi mercados”; la transferencia del poder de compra a los consumidores, y el sistema de bonos. Propuso, también, la adopción de prácticas y técnicas provenientes del llamado “gerencialismo” en la administración pública con el objetivo de mejorar la eficiencia de los recursos oficiales, siendo los más destacados: la introducción de la administración de la Calidad Total y por objetivos (APO) en los programas y proyectos sociales; el control de gestión en ellos; y, la reingeniería de procesos aplicada a la gestión de políticas sociales⁴

Otra organización oficial que también ha ejercido influencia en los gobiernos de América Latina en las políticas sociales es el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES, organización adscrita al Banco Interamericano de Desarrollo con sede en Washington. Una de sus representantes más reconocidas es la socióloga Isabel Licha, quien ha trabajado el tema de la “Caja de Herramientas de la Gerencia Social”, como instrumentos para aplicar en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos y programas sociales, siendo ellos:

1. Análisis del entorno gerencial
2. Análisis de los involucrados
3. Procesos y técnicas de negociación

³ “Entre las iniciativas de modernización destacan: el programa de Reinversión del Gobierno de los Estados Unidos; el programa Función Pública 200 del Canadá; la Estrategia de Eficiencia del Reino Unido; La Restauración en Dinamarca; La Renovación en Francia y Suecia; la modernización en España; la Desburocratización Alemana y la reorganización Gubernamental en Nueva Zelanda y Australia, entre otros, cuyos nombres varían en función del énfasis del programa de cambio elegido”. *Notas sobre modernización de la gestión pública en el campo de las políticas sociales*. CEPAL. Documento. Pág.: 6

⁴ Para una ampliación detallada de las propuestas mencionadas véase: *Notas sobre modernización de la gestión pública en el campo de las políticas sociales*. Op.Cit.

4. Construcción de escenarios
5. Planificación estratégica
6. Instrumentos de formulación de proyectos
7. Instrumentos de monitoreo y evaluación
8. Metodologías participativas de planificación y evaluación
9. Diseño y coordinación de redes
10. Diseño y gerencia de descentralización⁵

Las agencias de cooperación internacional han desarrollado nuevas metodologías tanto para la gestión gerencial y social como para la formulación y presentación de proyectos, entre los más conocidos esta el ZOPP y el Marco Lógico.

Las consideraciones anteriores darían a entender que la gerencia social es ya un campo del conocimiento o una disciplina unificada en torno a teorías y métodos. Aun se debate si la gerencia social es un modelo de gestión, una técnica o un instrumento de control y evaluación de proyectos sociales. Veamos algunas definiciones:

Para la CEPAL:

“La gerencia social puede ser entendida, en términos generales, como el conjunto integrado de principios, prácticas y técnicas que permiten mediante su aplicación producir cambios significativos en al menos una condición de bienestar en la población - objetivo a la que es referido, mediante el uso efectivo y racional de recursos. Sus principios son: el impacto, la equidad, la focalización, la articulación, la flexibilidad y la participación social. (...) La expresión operativa de la gerencia social se encuentra en la gestión de programas y proyectos sociales”.⁶

Bernardo Kliksberg:

⁵ Véase: *Instrumentos de la Gerencia social: una síntesis*. Isabel Licha. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES. Curso para formadores en Gerencia Social. Washington. Documento. 1999

⁶ *Notas sobre la modernización de la gestión pública en el campo de las políticas sociales*. Op.Cit. Pág: 11

“Gerencia social eficiente tiene que ver con optimizar el rendimiento de los esfuerzos de los actores sociales en el enfrentamiento de los grandes déficits sociales de la región, y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y capital social”.⁷

Para el Departamento Nacional de Planeación (D.N.P) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), de Colombia:

“La Gerencia Social puede entenderse como el conjunto de conocimientos, procedimientos y acciones que se aplican para ejecutar la política social mediante la dirección, coordinación y concertación de programas y proyectos dirigidos a lograr desarrollo humano de la población asentada en los respectivos territorios. La Gerencia Social debe conducir a la obtención de metas determinadas de Desarrollo Social Y Humano, mediante el uso eficiente y racional de recursos. Es una herramienta que deben incorporar las instituciones públicas y sociales en sus planes y programas de desarrollo para promover el mejoramiento y calidad de vida de los colombianos.”⁸

La trabajadora social María Victoria Muñoz:

“La Gerencia Social es una propuesta alternativa que tiene como objetivo la construcción de una nueva sociedad en donde los distintos actores sociales, entre ellos las instituciones del sector social, se integren en un proyecto que, más allá de la racionalidad instrumental y la racionalidad estrictamente económica, apunte a desarrollos humanos y colectivos más amplios, en donde la razón de ser de cada institución (su misión y visión) sea una respuesta estructurada a los retos de la sociedad moderna. (...) La Gerencia Social no solo busca una modernización institucional sino también, y fundamentalmente, una propuesta de modernidad, donde el desarrollo no sólo sea crecimiento

⁷ *Hacia una gerencia social eficiente, algunas cuestiones claves.* Bernardo Kliksberg. INDES. Curso para formadores en Gerencia Social. Washington. Documento. 1995. Pág.: 3

⁸ *La promoción de la Gerencia Social en Colombia.* Seminario-Taller. Documento. 1995. Págs.: 5 y 6

económico sino también calidad de vida, posibilidad de expresión espiritual y social a través de los programas institucionales”.⁹

El economista Miguel Cerón Hurtado:

“La Gerencia Social es un instrumento que permite el manejo eficiente, eficaz, pertinente y productivo de los recursos sociales para lograr objetivos de calidad de vida mediante la solución de las necesidades humanas tanto fisiológicas”¹⁰.

Extrayendo lo común de las anteriores definiciones encontramos que la gerencia social es un campo de conocimiento en formación que dispone de variadas herramientas e instrumentos para mejorar la gestión social de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

5.2. Dificultades, fines y cambios

La urgencia y necesidad de adoptar un enfoque gerencial en la gestión de las organizaciones sociales no sólo proviene de asesores externos sino de personas que trabajan en el sector. Silvio Cárdenas Concha, Exdirector de la Fundación Saldarriaga Concha lo expresa así:

“Entre las realidades que vivimos a diario en el campo de la rehabilitación, hay una que identifica a la gran mayoría de las instituciones con las que trabajamos: la ausencia de un criterio gerencial en el desarrollo de las actividades administrativas de la empresa (o sea, de la institución misma).

Desde hace muchos años, en Colombia se tiene el concepto de que trabajar por los demás, manejar instituciones que tienen como fin el velar por la salud y la educación de nuestros conciudadanos, pensar en el desarrollo social, se tiene que hacer con donaciones y con regalos que necesaria y

⁹ *La Gerencia Social, una propuesta para el desarrollo.* María Victoria Muñoz. Serie de cuadernos de Trabajo Social, N° 3 CONETS. Cali. 1996. Págs.: 17 y 26.

¹⁰ *La Gerencia Social como instrumento de gestión de las políticas sociales.* Miguel Cerón Hurtado. En: *Políticas Públicas y Gestión Social, una mirada desde la Gerencia Social.* Op.Cit. Pág.: 152.

obligatoriamente deberían hacer aquellas empresas que tienen como hacerlo económicamente. Rara vez se piensa que el verdadero desarrollo empieza cuando concebimos una idea o un proyecto, en términos de autogestión y auto productividad. Llevamos un lastre conceptual adquirido desde los españoles, que consiste en creer que las acciones sociales no son capaces de producir su propia gestión y que, por el contrario, todo programa y toda institución debe depender exclusivamente de donaciones, de las entidades estatales, los grupos económicos grandes y las instituciones extranjeras que muestran interés por estos temas. Gracias a los conceptos modernos sobre gestión, calidad, redes sociales y liderazgo, es que ya podemos hablar, sin equivocarnos, que venimos trabajando en rehabilitación, desde una perspectiva muy anacrónica y con un bagaje social muy simplista. Esto nos ha hecho ver que es poco (por no decir nulo) el impacto social que hemos producido con nuestras actividades y que, por el contrario, dilapidamos los recursos económicos de quienes con tanto esfuerzo han depositado en nuestra institución, con gran confianza en nuestro nombre”¹¹

El profesor universitario Federico García Barrientos expone las dificultades de la gerencia en el Sector Social:

“Los gerentes y administradores de las organizaciones sociales se enfrentan a una triple dificultad en cuanto a su gestión: en el plano conceptual, en el operativo y en el entorno en que se desenvuelven:

- *Desde lo conceptual:*

¿Qué se entiende por bienestar social? ¿Qué se entiende por desarrollo económico y social? ¿Qué son las políticas de lo social? ¿Qué es la demanda y oferta desde lo social?

- *Desde lo operativo:*

¹¹ *Mitos en la rehabilitación integral*. Silvio Cárdenas Concha. Revista Fundamentos. N° 12. Marzo de 2002. Bogotá. Pág:4

¿Qué estilo es propio desde la Gerencia para abordar los servicios sociales?
 ¿Qué relación operativa se debe establecer entre los clientes internos y externos? ¿Qué es el mercado de lo social y como gerenciarlo?

- *Desde el entorno:*

A esta doble dificultad de lo conceptual y de lo operativo se le suma el enrarecido ambiente, económico, político y socio-cultural de la nación colombiana; estos fenómenos externos impactan a las organizaciones sociales de manera profunda, ello se refleja desde la gerencia y el mercadeo en hechos como el cortoplacismo, la falta de claridad conceptual en cuanto a la definición de los servicios sociales, la falta de planeación y control de los manejos técnicos, financieros y humanos, así como la carencia de indicadores claros de gestión en cuanto a eficiencia, eficacia, pertinencia y cobertura”.¹²

Coincidimos con las apreciaciones de Silvio Cárdenas Concha y con varios de los interrogantes del profesor Federico García, los cuales han sido abordados en el presente texto en los planos en los que él los enuncia. Hay acuerdo en el sentido de que el modelo de gerencia social esta determinado por la concepción de desarrollo social que se asuma, puesto que las implicaciones operativas de la gestión difieren, sustancialmente, si se parte del antiguo paradigma de lo social o del emergente. (Ver capítulo 3). También hay coincidencia en reconocer la importancia del entorno en la producción de bienes y servicios sociales, así como la articulación de la gestión interna con el medio externo. (Ver ilustración 3). Las organizaciones del Sector Social, entre ellas las ONG, no pueden abstraerse de su entorno, de las políticas programáticas y presupuestales del Estado, y, tampoco, de los avances teórico prácticos de la gerencia y el mercadeo social.

Otra situación problemática de la gerencia social, aún no esclarecida, es lo que debe entenderse como mercadeo social. Los interrogantes que surgen tienen que ver tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. Desde la oferta: ¿Con cuáles premisas, criterios y presupuestos se diseñan bienes y servicios colectivos? ¿Hay un perfil de ONG oferentes para cada segmento de beneficiarios

¹² *Gerencia y Mercadeo Social*. Federico García Barrientos. Texto sin publicar. Medellín. 2002. pág:1

y/o clientes? ¿Qué tan flexible y elástica es la oferta de las ONG ante los requerimientos del mercado? ¿Qué tan diversificada, sectorizada y especializada es la oferta social? Desde la demanda: ¿Qué tan numerosa, concedora y diversificada es? ¿Qué tan estudiadas y conocidas son las necesidades de los demandantes? ¿Hay criterios de calidad y precio en la selección y contratación de bienes y servicios sociales? ¿Qué tanto compiten y/o colaboran el Sector Gubernamental, el Sector Empresarial y el Sector Social en el mercado social? Son estas, entre otras muchas, las inquietudes que se señalan como problemáticas desde la gerencia social de las ONG y cuya respuesta sería objeto de otra investigación.¹³

En cuanto a los fines de la gerencia social existen dos posiciones, una que la considera “hija” del modelo neoliberal de desarrollo y de las agencias oficiales con el propósito de “optimizar los recursos y mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental”, la cual, por conveniencia, fue adoptada como guía y práctica de gestión en las ONG; otra que la considera como una oportunidad para “articular acciones dispersas entre el Sector Gubernamental, el Sector Empresarial y el Sector Social”. En la presente investigación nos interesa detenernos en esta última posición, sobre todo en las implicaciones que tiene la adopción de la gerencia social en las ONG.

Es un hecho innegable que las transformaciones sociales, políticas económicas y culturales de la última década del siglo XX (Ver Antecedentes, capítulo 1) influyeron en las ONG colombianas en su estructura, composición, objetivos, misiones, fuentes de financiación y relaciones con los Sectores. El entorno relativamente estable de “lo social” se hizo más turbulento, complejo, incierto e impredecible como consecuencia de la agudización y deterioro de la situación del país. Por primera vez en su historia de vida institucional las ONG se vieron obligadas a replantearse en todos los aspectos organizacionales con el fin de

¹³ Para una ampliación del tema véase: *El Mercadeo Social en Colombia*. Yaromir Muñoz. Fondo Editorial Universidad Eafit. Medellín. 2001

garantizar su sostenibilidad¹⁴ y credibilidad. Las demandas externas presionaron el cambio; la estrategia asumida por muchas de ellas, con el apoyo de la Confederación Colombiana de ONG y sus federaciones departamentales, fue la del fortalecimiento institucional¹⁵. Dicha estrategia integra conceptos y herramientas de la administración y de la gerencia social gubernamental para desarrollarlas en las ONG.

A pesar de las presiones, demandas externas y ofertas de cualificación el proceso de cambio ha sido desigual, una parte de las ONG, las de mayor antigüedad, siguen apegadas al paradigma tradicional del asistencialismo y el voluntarismo, se niegan a relacionarse con el Estado y a hacer parte de la Sociedad Civil en la construcción de lo público democrático, manteniéndose en una situación de encierro institucional y de liderazgo directivo. Otro grupo de organizaciones han avanzado, parcialmente, en el cambio, introduciendo en su gestión gerencial herramientas como la planeación estratégica, el mercadeo social, la reingeniería, los indicadores de gestión, la gerencia de proyectos, la evaluación y el monitoreo, y la certificación de calidad en sus procesos, pero sin modificar su estructura social y línea de autoridad en sus instancias directivas. Otras, las menos representativas, han convertido la amenaza en oportunidad para reestructurarse, a fondo, en su objeto social, metodologías de intervención y en sus vínculos con el Estado y la Sociedad Civil.

Podemos enunciar los actores y las nuevas relaciones que cambiaron el escenario de actuación de las ONG colombianas en la última década del siglo XX y su relación con la gerencia social:

■

¹⁴ Algunas ONG otrora relevantes en el medio como CORPOSOL, la FES y FINSOCIAL desaparecieron; otras como la Fundación Social tuvieron que reducir sus programas y coberturas ante la crisis económica.

¹⁵ “El fortalecimiento institucional se entiende como el esfuerzo dinámico y planificado, realizado desde una organización, para incrementar su efectividad e impacto social, mejorar su eficiencia, su calidad de gestión y su coherencia organizacional a lo largo del tiempo”. *El fortalecimiento institucional y los acelerados cambios en las ONG latinoamericanas*. Mario Valderrama. Revista Colombia Responde N° 7. Confederación Colombiana De Organizaciones no Gubernamentales. Bogotá. 1999. Pág.: 14.

▪ **Con el Estado:**

La constitución de 1991, la Ley 80 de 1993 y la reforma en la política social fueron tres hechos decisivos que modificaron las reglas del juego entre las ONG y el Estado. La Constitución, en cuanto a que permitió la prestación de servicios sociales básicos y prohibió los auxilios oficiales, fuente no santa de financiación. La Ley 80 en la medida en que reguló las normas de contratación de servicios Estado - ONG, obligando a éstas a adquirir conocimiento y experiencia en procesos de convocatoria, licitación y adjudicación de contratos públicos; y, la política social por hacer extensiva al gremio su participación en la formulación y ejecución.

El cambio de rol del Estado le implicó a las ONG a redefinir sus posiciones con él; unas aceptaron relacionarse vía contratación de servicios como forma de obtener ingresos seguros y convertirse en ejecutoras de la política social gubernamental, aplicando para tal fin toda la “caja de herramientas” de la gerencia social” y renunciando a posturas críticas o alternativas a las del Estado, so pena de perder contratos y ser declarados “organizaciones no gratas”, la renuncia a posturas propias frente a temas del desarrollo social y su identificación sin reservas a las propuestas del Estado les granjeó la denominación burlona de “**Organizaciones Neo gubernamentales**”. Otras, en especial las dedicadas a promover la defensa de los derechos humanos y la participación ciudadana se negaron abiertamente a contratar con el Estado argumentando la pérdida de la autonomía y el control a la gestión pública al tiempo que manifestaban reservas ideológicas frente a las bondades de la gerencia social, actitud que generó conflicto con los partidos políticos tradicionales y personajes de la intelectualidad¹⁶; y, las últimas mantuvieron una posición “autista”, sin ningún tipo de relación abierta o encubierta con el Estado. A estas últimas se refiere Eduardo Bustelo Graffina:

¹⁶ En el Congreso de la República fue objetado el proyecto de participación ciudadana de las organizaciones sociales por representantes de los partidos tradicionales con el argumento que las ONG intentaban desplazarlos en su función de intermediación ante el Estado de los intereses de la comunidad; además se han dado intentos de crear una ley reglamentaria y una superintendencia para vigilar, controlar e inspeccionar las actividades de las ONG

“Un aspecto relevante es la carencia casi total de “esfera pública” en muchas ONG, lo que se oculta generalmente bajo las formas de acción social más “comprometidas” en la lucha contra modalidades más extremas y denigratorias de la pobreza y la indigencia humana. Esto redimiría a esas ONG de cualquier compromiso ideológico - político. El “madreteresismo” y el “ladynismo” como actitud social. (...) Porque una de las ventajas de muchos proyectos sociales es que “garantizan” la separación de lo social de la política, concebida esta última como el ámbito que divide lo que separa y lo que denigra las formas “purificadas del compromiso no gubernamental”.¹⁷

En el gremio de las ONG hay planteado un debate frente a los enfoques y modos de articulación con el Estado, no existe un consenso, aceptado por todas, frente a este asunto y no lo puede haber mientras se sobrepongan visiones y se profundice en la heterogeneidad y atomización del gremio. Un claro ejemplo que muestra la división es la participación o no de ellas en el Plan Colombia de la administración Pastrana; mientras se crean ONG, de un día para otro¹⁸, para hacerse a los recursos del Plan, otras se niegan a vincularse a él por razones ideológicas y políticas.

▪ **Con la Cooperación Internacional:**

Los sucesos internacionales acaecidos en los años 90 como la desaparición de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín replantearon los términos de la cooperación entre Europa y América Latina. Para Europa la prioridad de la atención y los recursos se reorientó a los países que conformaban el bloque socialista y algunos países, entre ellos Colombia, pasan a ser considerados como de mediano desarrollo por los gobiernos europeos y las agencias de Cooperación. Estos actores, además, empezaron a evaluar los recursos y el impacto de los proyectos financiados para el desarrollo del Tercer Mundo resultando que los aportes concedidos no se correspondían con los índices de pobreza y atraso de

¹⁷ *El abrazo: reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales.* Eduardo Bustelo Graffina. Revista Controversia N°173. Bogotá. 1998. Pág.: 68

¹⁸ Según datos de la Cámara de Comercio de Bogotá entre el 2000 y el 2001 se han constituido mas de 700 ONG

los países a los cuales se les había concedido, por décadas, cooperación. Esta revisión dio como resultado la imposición de nuevas exigencias a las ONG solicitantes tales como: adopción de metodologías específicas en la formulación de los proyectos, por ejemplo, el marco lógico; controles más rigurosos a los desembolsos y a la destinación de los recursos; consecución y movilización de otros dineros vía cofinanciación; prelación a macroproyectos de amplio impacto y cobertura a realizarse en alianzas público - privadas; necesidad de justificar la sostenibilidad del proyecto, así como construcción y verificación de indicadores de resultados.

La cooperación internacional enfatizó en la presentación de proyectos productivos, de generación de ingresos y con perspectiva de género. Al final de la década de los 90, en el caso colombiano, ante la agudización del conflicto armado y sus consecuencias negativas para la población civil, la cooperación internacional enfocó su acción hacia la ayuda humanitaria y de emergencia a las familias y comunidades desplazadas.

La confluencia de los cambios anotados obligó a las ONG interesadas en los recursos de la cooperación a vincular empleados expertos en formulación y “lobby” de proyectos, y a incorporar la “caja de herramientas” de la gerencia social en la gestión de los mismos para, así, dar garantías a los gobiernos y agencias extranjeras del profesionalismo y responsabilidad de la organización en la realización de los proyectos presentados. Esta situación fue particularmente difícil de afrontar para aquellas ONG dependientes en un 100% de los ingresos de la cooperación internacional para la realización de sus actividades. Las relaciones entre las ONG y la cooperación internacional son objeto de crítica y de controversia en la opinión pública por el origen y monto de los recursos que movilizan:

“Las ONG se han convertido en tan buen negocio que es posible que muchas se creen solamente para recibir fondos. Hoy por hoy las ONG manejan un presupuesto

mayor al del Banco Mundial. Según *The Economist*, en 1997 las ONG obtuvieron 5.500 millones de dólares sólo en donaciones privadas. Expertos en el tema dicen que muchas ONG viven de recursos de los diferentes gobiernos, y cuando se acaba la causa para la cual fueron creadas, buscan nuevos fondos y hacen otras campañas. *“Casi todas las ONG que actúan en África son extranjeras. Siempre llegan en tiempo de guerra con nuevas finalidades y sus acciones son de corto plazo”*, asegura el politólogo Eric Lair, estudioso del tema en la Universidad de los Andes¹⁹.

▪ **Con el Sector Empresarial**

La relación entre la empresa privada y las ONG es de vieja data. Con la partida presupuestal de “beneficencia y civismo” la industria, el comercio y los servicios han aportado dineros a las ONG para el cumplimiento de sus programas. Dineros ocasionales, dispersos y de poca cuantía, en general, para las entidades beneficiarias, los cuales han disminuido con motivo de la proliferación de ONG y la recesión económica de los últimos años. La relación no sólo ha sido monetaria sino personal, por cuanto, en muchas ocasiones, los empresarios y sus familias han creado sus propias ONG o son socios o integrantes de Juntas Directivas. Sin embargo, esto ha venido cambiando. En 1995 la ANDI en asocio con el Centro Colombiano de Filantropía y la Fundación Social organizaron en Cartagena el *Simposio Internacional sobre Empresa Privada y Responsabilidad Empresarial* con el propósito de sensibilizar, aportar conocimiento y crear conciencia en el gremio de la proyección social de su labor; también, la ANDI, el Centro Colombiano de Filantropía y la Universidad de los Andes se unieron para llevar a cabo una investigación acerca de la responsabilidad empresarial en Colombia siendo una de sus conclusiones con respecto a las ONG:

“Si la empresa privada desea optimizar el uso de los recursos que destina a actividades de tipo social y el impacto y los beneficios que se obtienen a través de la acción social responsable, sin comprometerse directamente con ellas, tiene la alternativa de asociarse con una de las ONG que están haciendo de esta labor una actividad más profesional. Además, estas

¹⁹ *El quinto poder*. Informe especial. OP. CIT. Pág.: 40

entidades cumplen con la función de analizar las necesidades de la comunidad y de informar cuales son las prioridades de cada región”.²⁰

Otro resultado a destacar de la investigación:

“El hecho de que la mayoría de las empresas colombianas tenga al menos una práctica filantrópica no formal, demuestra que ya existe en el país un recurso potencial de trabajo en el Sector Social. Este esfuerzo individual debe ser optimizado a través de programas definidos con base en planes que integren las necesidades de una comunidad o región específica”.²¹

En el departamento de Antioquia hay casos concretos de responsabilidad empresarial en asocio con ONG locales: el programa Entretodos de Proantioquia que une fundaciones empresariales con empresas privadas para adelantar acciones de responsabilidad social; las corporaciones empresariales del Oriente, de Itagüi, de Copacabana y Pro Aburrá Norte que reúnen empresas de sus municipios para realizar proyectos de beneficio social, acatando así las recomendaciones de la investigación citada.

Las relaciones entre empresa privada y ONG no se limitan al área de los programas sociales; otro aspecto a mencionar es la influencia que el pensamiento y las prácticas gerenciales de las empresas ejercen sobre la estructura administrativa, contable y financiera de las ONG. Antes que una adaptación o contextualización de teorías, métodos, técnicas, conceptos o lenguaje, lo que ha habido es una migración mecánica y oportunista de esos componentes a la gestión interna de las ONG lo cual no solo ha causado contratiempos y errores costosos en su aplicación sino, además, desviaciones en la misión y el objeto social de la organización. A este respecto hay que destacar el esfuerzo hecho por la Federación Antioqueña de ONG, con el apoyo financiero de la Fundación Éxito, por capacitar y asesorar a los dirigentes, de más de 50 entidades afiliadas, en un

²⁰ *Responsabilidad Social Empresarial en Colombia: resultado de una investigación.* Op.Cit. Pág:80

²¹ *Ibid.* Pág: 79

programa de gestión organizacional diseñado de acuerdo a las necesidades y requerimientos del gremio, el cual se ha convertido en un modelo para replicar en otras federaciones. La tarea a continuar es la de seguir reflexionando y construyendo un pensamiento gerencial propio, desde la base, que de respuesta oportuna y efectiva a las demandas internas y externas de los distintos actores que tratan con las ONG. De esta manera las ONG podrán convertirse y ser catalogadas como verdaderas empresas de desarrollo social.

▪ **Con el Sector Social**

Las anteriores consideraciones acerca de la gerencia social son también extensivas al Tercer Sector:

“Al hacer el análisis del comportamiento del Sector Social en Colombia, al cual pertenecen entre otras las ONG, se concluye que ha habido un distanciamiento con la aplicación de métodos administrativos eficaces que permitan hacer más efectiva la gestión, mejorar la productividad de la organización (beneficiar a un mayor número de personas con los proyectos que se desarrollan y reducir los costos de operación), y sobre todo, mejorar la calidad del servicio y el nivel de satisfacción de las personas beneficiarias de los programas y de las organizaciones aportantes de recursos, base fundamental para la medición del impacto. (...) Este proceso tiene diversas causas, siendo una de las principales, la falta de un modelo de gestión práctico que pueda aplicarse y mantenerse en este Sector que ofrece características tan particulares y que debe dejar satisfechos a todos los grupos humanos con los que se relaciona para lograr su estabilidad”²²

Las demandas externas de cambio al Sector Social lo han obligado a adecuar los métodos administrativos, programas y servicios que ofrecía bajo el viejo paradigma, en especial las cajas de compensación familiar y las cooperativas. El balance de este trabajo podría calificarse de desigual en cuanto que el Tercer Sector aún no logra alcanzar un nivel mayor de cohesión interna que posibilite

²² *Las ONG tras el ISO 9000*. En: Carta Ejecutiva. Federación Antioqueña de ONG. Octubre de 2000. Pág: 6.

agrupar intereses y asumir posiciones unificadas frente a los otros sectores. Hace falta más acercamiento interinstitucional y gremial que propicie el mutuo conocimiento, la posibilidad de realizar acciones conjuntas y de al Sector más visibilidad. Un ejemplo exitoso en tal sentido fue la creación de consorcios y uniones temporales entre universidades, cajas de compensación y ONG para atender los requerimientos económicos y sociales de la reconstrucción del eje cafetero afectado por el terremoto de enero 18 de 1998. Mediante el Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero, FOREC, el gobierno colombiano encargó a organizaciones del Sector Social la gestión física, técnica, social y económica para recuperar la vida municipal y comunitaria de la región. Mediante contratación el FOREC adjudicó a 10 consorcios la ejecución de tareas en 10 gerencias zonales:

“La gran convocatoria para la ejecución de los \$1.6 billones que asignó el Gobierno Nacional para la reconstrucción del Eje Cafetero permitió la participación del sector público y privado, en una experiencia única en el país. El manejo transparente del proceso lo certifica la Contraloría General de la República, que en las 180 auditorías realizadas al Forec no encontró ningún tipo de irregularidad.

La participación de las ONG en el proceso fue eficiente. De los recursos invertidos en la Zona el 95% fueron destinados a inversión, en tanto que un 5% fue para el pago de funcionamiento. Lo usual en las entidades del Estado es un 40% para obras y un 60% para nómina”.²³

Sin embargo, la movilización de recursos considerables para la ejecución de proyectos y programas sociales por parte del Estado y los bancos y las agencias internacionales de cooperación internacional, han introducido un nuevo factor de perturbación en las relaciones internas del sector, cual es el de la competencia por la asignación de recursos públicos y oficiales vía contratación. En muchos casos, el afán competitivo ha primado sobre el mantenimiento de unas relaciones de

²³ *Transparencia en el manejo*. Eduardo Murillo Sánchez. Director Ejecutivo del Forec. El Colombiano, Domingo 11 de 2001, pág.: 6^a.

colaboración, solidaridad y entendimiento, lesionando la integración del sector por el predominio de relaciones de desigualdad económica y gerencial en la adjudicación de los contratos entre las universidades, cajas de compensación y ONG.

A la anterior situación se suma la aparición de nuevos actores que reclaman espacios y oportunidades de trabajo en el Sector Social: nos referimos a grupos de profesionales de las ciencias sociales, que, bajo el amparo lícito de la libre empresa, crean organizaciones con ánimo de lucro para llevar a cabo programas de desarrollo social, empleando las herramientas y metodologías de la gerencia social.

Otra relación que ha manifestado señales de cambio, en los últimos años, en el Sector Social, es la establecida entre las ONG y las organizaciones comunitarias; a este respecto coexisten dos tendencias, una de cooperación, entendimiento y mutuo apoyo en la realización de proyectos y programas sociales²⁴, y otra de conflicto y competencia por los recursos estatales y de cooperación internacional que se manifiesta en posiciones antagónicas frente a la representación y participación ciudadana en los asuntos públicos así como de enfrentamientos en los espacios barriales y comunitarios. El empoderamiento de las organizaciones comunitarias ha cuestionado, y con razón, la intermediación social y política de las ONG frente al Estado y la comunidad, reclamando un acceso directo con estas instancias. Este conflicto, no antagónico, se irá resolviendo en la medida que tanto las ONG como las organizaciones sociales definan con claridad sus intereses y roles como actores sociales frente al Tercer Sector y la Sociedad Civil.

- **Con la Sociedad Civil**

²⁴ A este respecto vale la pena mencionar dos experiencias positivas. La creación de la Corporación PAISAJOVEN, en Medellín, como una organización de carácter mixto que aúna esfuerzos y recursos de las organizaciones comunitarias y ONG de la ciudad que trabajan con jóvenes; y la Corporación Consorcio de fundaciones, creada en Bogotá, con el apoyo de la Fundación Ford que tiene por objetivo fortalecer institucionalmente a las organizaciones comunitarias de todo el país.

Discurso sin recurso es retórica y recurso sin discurso es activismo. La construcción de las alianzas público - privadas es la oportunidad de concitar los discursos y los recursos de las organizaciones de los tres sectores en la consecución de un objetivo común. La gerencia social se constituye en la herramienta idónea para tal fin por cuanto posibilita un manejo eficiente de los recursos y transparencia en la definición de los compromisos adquiridos por los distintos actores; éstos, como ya vimos, aportan de acuerdo a sus fortalezas no siendo siempre el dinero el único recurso o el más importante. Así, la gerencia social también contribuye a crear e incrementar el capital social. La Sociedad Civil requiere incrementar su reconocimiento y autoestima no solo con pronunciamientos públicos y elaborados discursos sino, también, con acciones efectivas en el mejoramiento de la calidad de vida y la participación social, ciudadana y comunitaria.

▪ **Con los “clientes y beneficiarios”**

La gerencia del servicio centrada en satisfacer las expectativas y deseos de los clientes ha dejado de ser una norma de calidad de la empresa privada para extenderse a los programas sociales prestados por el Estado y el Sector Social. Bajo el modelo paternalista y asistencialista, regido por las condiciones de la oferta, no se prestaba atención a factores como la oportunidad, el costo, la calidad, la satisfacción, el impacto y la evaluación de las condiciones de prestación de un servicio. Este era prestado bajo las condiciones impuestas por las políticas o recursos disponibles de las organizaciones sin tener en cuenta los gustos u opiniones de los usuarios, siendo la ineficiencia y la mala calidad, lo predominante.

El cambio de paradigma de lo social, implicó, a su vez, redefiniciones en las formas de concebir la prestación de servicios a los usuarios. El pasar de un mercado de oferta regulada y restringida a uno de libre demanda y escogencia obligó a las organizaciones sociales a tener en cuenta los gustos y preferencias de sus beneficiarios, y a considerar los criterios y procedimientos de la gerencia del servicio. En nuestro país dicho cambio se dio con particular fuerza en el sector de

la salud con la expedición de la Ley 100 de 1993, la cual obligó a las entidades públicas y privadas a modificar concepciones y prácticas gerenciales para poder responder a los retos de un mercado competitivo. En muchas organizaciones el cambio llevó a reemplazar el concepto de usuario y/o beneficiario por el de cliente y en introducir estrategias innovadoras de mercadeo social para ampliar coberturas y mantener “clientes”. Es decir, organizaciones sociales centradas en el cliente. Escriben las trabajadoras sociales María Cecilia Tobón y María Victoria Muñoz Hernández:

“El concebir el servicio social en su dimensión de desarrollo humano nos obliga a una revisión fundamental de nuestro concepto de cliente. En la visión tradicional hemos considerado que los servicios están orientados únicamente a suplir carencias de las personas colocando sólo un aspecto de la realidad que ellas viven, como aquel que las define en la sociedad. Este enfoque ignora su integralidad como seres humanos, los ignora como personas, ya que, al centrar la acción en sus carencias, es decir, en lo que no poseen o a lo que no han podido acceder, se está ignorando la complejidad de la situación humana, sus potencialidades, su inteligencia y su conocimiento. (...) Si queremos un servicio verdaderamente eficiente y eficaz, que tenga un impacto social real, se hace necesario concebir a nuestro cliente como un sujeto que vive en una determinada realidad; sujeto humano, producto de una realidad histórica, social y cultural; sujeto que ha desarrollado una forma personal de relacionarse con el mundo y que tiene, por lo tanto, un papel protagónico en la producción del servicio: el derecho a elegir, a opinar sobre la calidad del mismo y a negociar las formas de prestación; es él quien establece la demanda y quien exige una determinada forma de prestación”.²⁵

La aplicación, a fondo, de la racionalidad instrumental de la gerencia empresarial a los servicios que prestan las organizaciones sociales es una propuesta que aún genera resistencias en un sector caracterizado por la heterogeneidad, la atomización y la lucha ideológica por imponer misiones, visiones y metodologías

²⁵ *Gerenciar los servicios sociales: una propuesta para el desarrollo.* María Cecilia Tobón, María Cecilia Muñoz Hernández. Arango Editores. Bogotá. 2001. Págs.: 70 y 72

“exitosas” al resto de la sociedad. Las reservas se expresan en el riesgo de caer en prácticas que privilegien la obtención de excedentes y la rentabilidad económica en detrimento de la función social del servicio prestado. El concepto mismo de “cliente” suscita controversia por la asimilación a ultranza de su significación como consumidor de un mercado del Sector Empresarial. El concepto de “beneficiario” aun connota un significado de paternalismo y voluntarismo que riñe con las demandas del desarrollo social. Este debate, todavía no concluido, hace parte del intento de un sector de las ONG por transformarse y ser consideradas por el Estado, la Sociedad Civil y la opinión pública como *Empresas Sociales*. El éxito generalizable de tal propósito sólo el futuro lo determinará; lo cierto es que los reales intereses y necesidades de los “clientes” o “beneficiarios” de los proyectos y programas sociales no se pueden seguir ignorando o subvalorando como en el pasado, ellos han tomado conciencia de sus derechos y exigen participar en las decisiones que les atañen.

▪ **Con la estructura social de las ONG**

La aplicación de las herramientas de la gerencia social, tanto desde la vertiente gubernamental como de la vertiente empresarial, ha demandado a las ONG un proceso continuo de desarrollo organizacional y adecuación de sus visiones, misiones, valores y modelos de gestión. El fortalecimiento institucional ha sido una de las estrategias adoptadas para responder a este reto. Las Direcciones Ejecutivas y los equipos operativos de las ONG enfrentan, en mayor medida, las presiones del cambio. La capacitación y actualización periódica se incorporan, de manera permanente, en la agenda de trabajo y en la cotidianidad institucional; pero no ha sucedido lo mismo con las Juntas Directivas. En muchas ONG el perfil de los socios, su conocimiento de la organización y del entorno, no ha evolucionado al ritmo de los directores(as) y de los profesionales, dando como resultado un desbalance entre los órganos de gobierno y la línea de autoridad, lo cual genera conflictos de intereses y de poder en las organizaciones. Encontramos Asambleas y Juntas Directivas ancladas en el culto al objeto social fundacional, resistentes al cambio, a la pérdida de influencia y liderazgo, versus directores(as)

Ejecutivos(as) y equipos operativos deseosos de reformas y modernización. En consecuencia, ha surgido un nuevo foco de conflicto y de tensión en las organizaciones, precipitando crisis, renunciaciones y separaciones que afectan, para bien o para mal, la sostenibilidad y credibilidad de las mismas.

En 1996 la Corporación Paisajoven sistematizó las experiencias de desarrollo organizacional de las entidades públicas y privadas que trabajan con jóvenes en la ciudad de Medellín. Con relación a las Juntas Directivas de las ONG, dicho informe señaló:

“Las Juntas Directivas en las ONG son entes tradicionales, que cumplen con responsabilidades de representación. Dependiendo de la coyuntura, hacen presencia en acciones puntuales, no participan en la construcción del futuro en las organizaciones, ni el diseño de políticas y estrategias para su fortalecimiento, mucho menos asumen tareas de una manera sistemática.

Los miembros actuales de las Juntas Directivas, tienen responsabilidades laborales y sociales múltiples, lo que no les permite asumir tareas ni invertir tiempo periódicamente en las instituciones, para contribuir al fortalecimiento y desarrollo organizacional.

Los miembros de las Juntas Directivas se alejan cada vez más de la idea de depender sólo de la cooperación, pero se resisten a los procesos de reestructuración administrativa que pretenden posicionar las organizaciones competitivas en el mercado”²⁶

En el Segundo Taller de Gestión Organizacional, realizado por la Federación Antioqueña de ONG, el asesor Carlos Valencia comenta respecto a la función de dirección:

²⁶ *Sistematización de experiencias de desarrollo organizacional (de gestión) de las entidades públicas y privadas que trabajan con jóvenes en la ciudad de Medellín. Etapa III, análisis de los resultados obtenidos e informe global.* Corporación PAISAJOVEN. 1996. Pág.: 20.

“Como una seria debilidad de las ONG locales se menciona el papel de sus Juntas Directivas u Organismos de Dirección. Los mismos se han quedado en el pasado, sin renovación alguna, dificultando con ella la cristalización de nuevos enfoques y modelos. El asistencialismo cunde por doquier, y con ello la falta de conciencia por una renovada gestión que tenga en cuenta los nuevos desarrollos en la temática.”²⁷

La preocupación acerca del desempeño y responsabilidad de la Juntas Directivas de las ONG no es exclusiva de nuestra realidad. Una investigación realizada en 55 ONG en Centroamérica²⁸ arrojó los siguientes resultados:

“Los y las participantes de las entrevistas (en su mayoría directoras y directores ejecutivos) calificaron el desempeño de la Junta entre pobre y regular con respecto a las responsabilidades y tareas que se espera que las Juntas asuman, generalmente. Las Juntas en el estudio recibieron una calificación general de 2.79, en una escala que va de 1 (muy malo) a 5 (muy bueno)”.

“Las responsabilidades que a menudo se asocian con el papel de la Junta en la supervisión financiera, recibieron una calificación regular. Por ejemplo, el papel de la Junta en asegurar el uso apropiado de fondos recibió una calificación de 2.96”

“Claramente las Juntas no han cumplido con las expectativas de las organizaciones en el área de la evaluación. Recibieron bajas calificaciones en sus esfuerzos por monitorear el avance y evaluar los resultados del trabajo de la organización, así como evaluar su propio trabajo como Junta Directiva y el desempeño del director o la directora ejecutiva, o integrante de mayor rango del personal”.

²⁷ Segundo Taller de Gestión Organizacional. Carlos Valencia R. Federación Antioqueña de ONG. Medellín. 1998. Pág. 53

²⁸ *Una fotografía de la conducción en organizaciones sin fines de lucro: El papel de las Juntas Directivas de las ONG en Centroamérica.* Javier Morales Valverde y otros. Fundación Acceso. Documento de Internet. 2000. pág.: 11

Ante la validez de las críticas externas e internas, la gerencia social tiene que convertirse en una oportunidad para propiciar el cambio de actitudes y de mentalidad en las personas que gobiernan, lideran y administran las ONG; tiene que contribuir a transformar positivamente la estructura social, revisar los estilos de liderazgo, la línea de autoridad, el modelo de gestión, las metodologías de trabajo, de intervención, de evaluación, la inclusión en redes, la pertinencia de las relaciones interinstitucionales e intersectoriales, y el reconocimiento y la credibilidad en el medio de la organización. Dos asuntos de los mencionados son prioritarios: el cambio en las Juntas Directivas y los estilos de liderazgo como prerequisites para sintonizar a las ONG en las nuevas concepciones del desarrollo social, la gerencia social, el trabajo en alianzas, en la promoción de ciudadanía y la construcción de lo público democrático y en el reconocimiento y desempeño como actores sociales.

La Corporación PAISAJOVEN, en asocio con la Fundación para el Bienestar Humano, conscientes de la importancia del tema, deciden conocer a fondo la realidad de las Juntas Directivas y los estilos de liderazgo de sus ONG miembros, con el propósito de acompañar procesos de fortalecimiento para un mejor desempeño de las mismas. Es un motivo de satisfacción contribuir con este estudio al conocimiento de una realidad poco tratada e investigada en nuestro medio.