



ACCION
Asociación Chilena
de Organismos
No Gubernamentales



Instituto de Comunicación y Desarrollo
Agosto de 2014



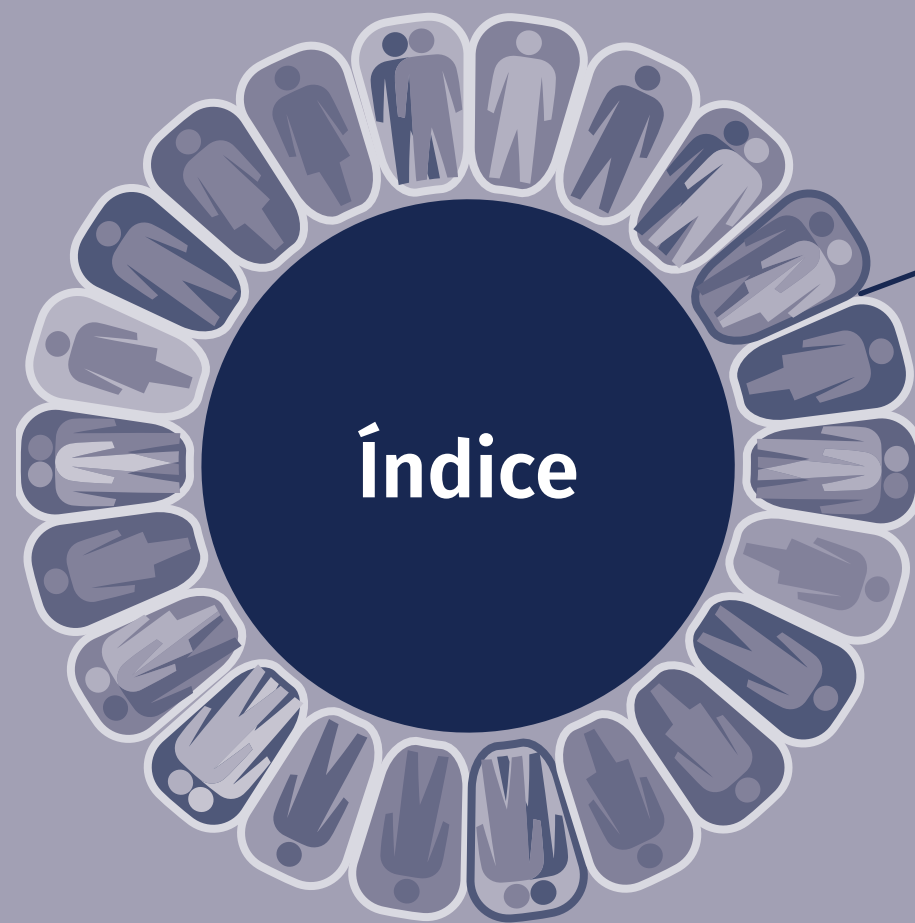
**Estudio Regional sobre mecanismos de
financiamiento de las organizaciones
de la sociedad civil en América Latina**

Mesa de Articulación de Plataformas Nacionales y Redes Regionales de América Latina y el Caribe.

Proyecto Regional “Mesa de Articulación y sus aliados del Sur aumentan sus capacidad de incidencia y diálogo con gobiernos y sector privado”

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea.

El contenido de este documento es de responsabilidad exclusiva de la Mesa de Articulación y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



1. Presentación	5
Los puntos de partida	5
El contexto	6
2. La sociedad civil en América Latina	9
El Cono Sur y Brasil	10
La región Andina	11
México y Centro América	12
3. La cooperación internacional en América Latina	15
El panorama global	15
La cooperación en América Latina hoy: composición, distribución y tendencias	17
¿Nada nuevo bajo el sol?	20
4. Las fuentes de financiamiento de las OSC en la región	23
Tres vértices del financiamiento: cooperación internacional, Estado y sector privado	23
Algunas tendencias generales	24
Escenarios móviles	27
En busca de nuevas oportunidades	34
5. El financiamiento internacional	38
La cooperación multilateral	38
La cooperación bilateral	45
La cooperación privada	47
Otras fuentes internacionales de financiamiento, viejas y nuevas	48
Nuevos roles de cooperación para los países de la región	51
6. Las fuentes nacionales de financiamiento	55
Las arcas públicas como fuente de financiamiento	55
¿Medio llenas o medio vacías? Las fuentes del financiamiento privado	63
La generosidad individual	67
Entornos (in)habilitantes	71
7. Algunas pistas para el diseño de futuras estrategias	76
Enfrentar la dependencia y la dualidad	77
La necesidad de mayor información	77
Ingresar en nuevas formas de cooperación internacional	78
Las relaciones con el Estado	79
Legitimidad, transparencia y rendición de cuentas	81
Comunicación e imagen	82
La generación de ingresos propios y los dilemas implícitos	83
Apelar a las personas	84
El trabajo en red y las alianzas: cooperar para cooperar	84
Algunos puntos pendientes	85
Bibliografía	86



1. Presentación

En el mes de julio de 2013, la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe (en adelante Mesa de Articulación), en el marco del proyecto regional “Mesa de Articulación de América Latina y el Caribe y sus aliados del sur aumentan su capacidad de incidencia y diálogo con gobiernos y sector privado”, realizó un llamado a la presentación de propuestas para la realización del estudio “Aporte a la generación de propuestas de mecanismos de financiamiento de las ONGs”. El llamado preveía tres estudios subregionales en América Latina: para la subregión del Cono Sur y Brasil, para la subregión Andina y para la subregión de México y Centro América.

Los estudios fueron adjudicados a tres diferentes instituciones y consultores con sede en las respectivas subregiones. El estudio para el Cono Sur y Brasil fue realizado por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), una organización con sede en Uruguay; el estudio para la subregión Andina fue desarrollado por AC Sinergia, una red de organizaciones en Venezuela, mientras que el estudio para México y Centro América estuvo a cargo de Consultores Sociales – CONGCOOP de Guatemala. Los tres estudios subregionales se desarrollaron entre octubre de 2013 y mayo de 2014.

Posteriormente y en el mes de junio de 2014, la Mesa de Articulación solicitó a ICD la elaboración de un estudio regional sobre mecanismos de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina,

cuyo principal insumo fue provisto por dichos estudios subregionales, y eventualmente otras fuentes que ICD estimara conveniente utilizar. El presente documento constituye el resultado de una lectura general de carácter regional y el informe final de la misma.

Los puntos de partida

A partir de tres estudios subregionales sobre los mecanismos de financiamiento, se realizó una lectura integral y abarcadora, tratando de identificar aspectos comunes de las tres subregiones así como perspectivas particulares. Se trata entonces de un estudio de carácter esencialmente cualitativo, comparativo y también distintivo, que examinó variables comunes, singularidades, y temas presentes y ausentes en los distintos contextos subregionales. A través del estudio regional, la aspiración es poder contribuir con algunas pistas para la generación de nuevas estrategias de financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil en América Latina.

Partimos entonces de un panorama complejo y diverso, incorporado en tres estudios subregionales que dan cuenta de la situación de 18 países de la región, en los que las situaciones políticas y el desarrollo de la propia sociedad civil muestran situaciones y parámetros muy diferentes. En cada uno de los países, los cambios en las últimas décadas son de importante dimensión y en los que la sociedad civil posee una rica diversidad de formas organizativas y de expresiones formales e informales sumamente activas.

COBERTURA DE LOS ESTUDIOS SUBREGIONALES

Los estudios que han sido punto de partida cubren en total 18 países de América Latina. El estudio de la subregión de México y América Central incluye ocho países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. El estudio de la subregión Andina analiza cinco países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, mientras que el estudio de la subregión Cono Sur y Brasil cubre cinco países, que son Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

A lo largo del estudio se intentó, con base en una mirada integradora regional, buscar respuesta a preguntas factuales por un lado y de análisis por otro lado. Así, este capítulo introductorio es seguido de cinco capítulos en los que se describe en primer lugar un panorama general de las organizaciones de la sociedad civil en la región de América Latina y de la cooperación internacional hacia la región. Tres capítulos específicos realizan un mapeo de las fuentes y formas actuales de financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en la región, en primer lugar según un criterio general y la subdivisión entre fuentes nacionales y fuentes internacionales.

Los diferentes capítulos van identificando a su vez las necesidades y desafíos actuales y esbozando algunos aportes que puedan ser de utilidad en el diseño de estrategias futuras. De la misma forma se demuestra que la disminución de la cooperación internacional, la escasez de recursos y las consecuencias de las crisis globales han obligado a las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe a intentar diversificar sus fuentes de financiamiento y explorar nuevos formatos. El estudio analiza con detenimiento los nuevos modos de relacionamiento de las organizaciones de la sociedad civil con gobiernos locales y nacionales, los convenios y cooperación con empresas, el cabildeo por fondos nacionales y el trabajo por el logro de un ambiente más habilitante y en cada caso, las eventuales nuevas formas de accionar que redunden en la consecución de recursos y de financiamiento.

La cooperación internacional, las fuentes multilaterales y bilaterales y la cooperación internacional privada, los recursos gubernamentales, las fundaciones donantes, las empresas y las nuevas formas de financiamiento, se abordan en los diferentes capítulos, tratando de responder a la indagatoria sobre cuáles son las fuentes de sustento y logro de financiamiento y de recursos para el trabajo de las ONG en cada país, los mecanismos actuales y las formas que ese financiamiento adopta y los retos más importantes que las organizaciones enfrentan.

El último capítulo presenta algunas reflexiones que han merecido los muchos datos e informaciones recopiladas

mediante la lectura regional y que pueden significar algunas pistas de trabajo futuro aplicables al desarrollo de acciones de nivel nacional, subregional o regional en su conjunto.

El contexto

El proyecto regional *Mesa de Articulación de América Latina y el Caribe y sus aliados del sur aumentan su capacidad de incidencia y diálogo con gobiernos y sector privado*, en el que se enmarcan los estudios subregionales y este estudio regional, tiene como objetivos fortalecer las capacidades y políticas de sustentabilidad de las organizaciones y su capacidad de incidir y dialogar de manera productiva con los gobiernos.

La convocatoria a la realización de estudios subregionales como aporte a la generación de propuestas de mecanismos de financiamiento de las ONG es sumamente oportuna, en un contexto en que las organizaciones de la sociedad civil de América Latina vienen enfrentando en los últimos años distintos desafíos, siendo la sustentabilidad financiera uno de los más importantes en el marco de una reducción y reorientación de los flujos de la ayuda oficial al desarrollo hacia la región. En un entorno global de reducción de los flujos de la ayuda oficial al desarrollo (que cayó 2,7% en 2011 en términos reales), la región de América Latina parece estar doblemente desafiada. También es sostenida la tendencia que muestra que América Latina no es una región prioritaria para los desembolsos de la cooperación: los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia América Latina y el Caribe sólo alcanzaron 7% de la participación mundial en 2010 (las cifras más recientes), en contraste con África y Asia, que recibieron 37% y 30% respectivamente.

Las organizaciones de la sociedad civil comenzaron ya hace tiempo a percibir y sentir directamente la consecuencia de las políticas oficiales de cooperación y de otros factores. Primero, el financiamiento flexible para acciones independientes de las organizaciones de la sociedad civil, que en el pasado era posible en gran medida gracias a los recursos internacionales, se ha vuelto cada vez más escaso. Segundo, muchas ONG han comenzado a buscar nuevas formas de movilizar

recursos tanto interna como internacionalmente. Algunas se han involucrado activamente en la tendencia de las microfinanzas y la empresa social. Esta vinculación con el mercado ha forzado a esas ONG a organizarse en función de principios de mercado. Otras ONG obtienen contratos con los gobiernos para la provisión de servicios, pero se está comprobando tanto en América Latina como en otras partes del mundo, que los recursos para la sociedad civil producto de contrataciones están transformando los roles de la sociedad civil y sus relaciones con los sectores gubernamental y empresarial.

Así, la disminución de la cooperación internacional, la escasez de recursos y las consecuencias de las crisis globales han obligado a las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe a intentar diversificar sus fuentes de financiamiento. Nuevos modos de relacionamiento con gobiernos locales y nacionales, convenios y cooperación con empresas, cabildeo por fondos nacionales y por el logro de un ambiente más habilitante, búsqueda de mayor participación en la cooperación sur-sur, son algunas de las nuevas formas de trabajo que las organizaciones de la sociedad civil en la región exploran actualmente para la consecución de recursos y de financiamiento. En muchos casos incluso la supervivencia de las organizaciones puede estar en juego y se comprueba restricción al acceso a fondos y una reducción de los recursos. Pero paradójicamente, estas situaciones conviven con demandas renovadas hacia las organizaciones de la sociedad civil, tanto en el plano de la provisión de servicios, como para aquellas organizaciones que realizan trabajos de incidencia política, demandas de mejor gestión y resultados, de transparencia y de rendición de cuentas. Las funciones de las organizaciones de la sociedad civil se han reformulado, pero su papel trascendental sigue estado vigente e incluso se ha ampliado, y su importancia es reconocida por gobiernos, por agencias de Naciones Unidas, por las empresas y por cierto, por la misma ciudadanía ¹.

¹ CEPAL. *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago, 2012, con base en informaciones estadísticas del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), OCDE.



La sociedad civil en América Latina

2. La sociedad civil en América Latina

El panorama político de América Latina ha cambiado de forma dramática en las últimas décadas y la sociedad civil, como parte integrante trascendental del escenario latinoamericano ha sido sin duda protagonista y factor de muchos cambios. Los dieciocho países de América Latina que cubre este estudio constituyen una rica y poderosa diversidad, combinando realidades muy diferentes, desarrollos urbanos y rurales, escenarios y situaciones post conflicto y procesos de integración sub regional como son el Mercosur, la Comunidad Andina, el Sistema de Integración Centro Americano, y más recientemente la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR).

La mayoría de los países de América Latina sufrieron la violación de los derechos humanos fundamentales, represión de sus libertades civiles y situaciones de violencia en décadas recientes, y ello es válido en las distintas subregiones. América Latina es un escenario heterogéneo, con historias específicas y diferentes, pero sus países muestran también muchos rasgos de historia común. En las décadas del '70 y del '80 los países del Cono Sur vivían crueles dictaduras militares. En Argentina la dictadura militar gobernó entre 1976 y 1983, mientras que Uruguay desde 1973 a 1985, año que también culminó la dictadura en Brasil, que había comenzado en 1964. En Chile fue también muy extensa, desde 1973 a 1990 y Paraguay sufrió más de 30 años de dictadura y las primeras elecciones fueron recién en el año 1991. La dictadura de Somoza en Nicaragua duró más de 40 años culminando en 1980, mientras que Honduras fue gobernado por una dictadura militar entre 1972 y 1980 y los gobiernos autoritarios en El Salvador utilizaron la represión política para mantenerse en el poder desde la década del '30 hasta los años '70 y el país estuvo inmerso en una sangrienta guerra civil en los '80.

Hace solamente poco más de 30 años, muchos países de América Latina eran regidos por gobiernos ilegítimos, y la violación de los derechos humanos un factor transversal en el territorio. En rigor, los Acuerdos de Paz de Chapultepec para la región de Centro América se

firmaron en 1992, con muy pocos años de diferencia a la recuperación de la democracia en Chile o las primeras elecciones democráticas en Paraguay.

Así, muchas organizaciones de la sociedad civil como grupos cívicos, sindicatos, asociaciones estudiantiles y partidos políticos estuvieron prohibidas y sus activistas perseguidos o derechamente estuvieron en prisión en varios países latinoamericanos. De la misma forma, las organizaciones de la sociedad civil fueron en los distintos países, un factor significativo en los procesos de derrocamiento de las dictaduras y de los gobiernos autoritarios militares y de transición y consolidación de la democracia.

Por otra parte, en la década del '90, América Latina experimentó sin duda una doble transición: no solamente transitó el regreso a caminos democráticos sino que ello convivió con la instalación de un modelo económico neoliberal. Se trata así de transiciones acompañadas de conflictos y que fueron recibiendo las demandas de la globalización del nuevo siglo. Aún cuando la democracia ha avanzado y consolidado en la región, la misma es frágil, reconoce en los últimos años quiebres institucionales y procesos y tendencias de carácter no inclusivo.

Como actores del desarrollo en el contexto internacional, nacional o local, las organizaciones de la sociedad civil en América Latina no han sido ajenas a una realidad variable, compleja y muchas veces incierta. La identidad de las organizaciones y la densidad de su presencia, su capacidad de formar redes, sus funciones y roles y sus formas de financiamiento han estado evolucionando permanentemente en las últimas décadas en América Latina.

El peso de la sociedad civil en América Latina y sus capacidades de incidencia han sido muy importantes en los diferentes niveles en los últimos 30 años, y en las distintas subregiones las organizaciones han tenido importantes intervenciones en áreas como la lucha contra la pobreza y la exclusión, la educación o la reinserción en el sistema educativo, el desarrollo comunitario y el desarrollo local,

la promoción y defensa de los derechos humanos, el acceso a la información pública, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la equidad de género, la salud, la preservación ambiental, la cultura y la comunicación, y el desarrollo rural.

A su vez, la cooperación internacional ha tenido un significado importante en el desarrollo de la sociedad civil en América Latina, haciendo posible en gran medida su expansión y su desarrollo y potenciando sus intervenciones. En efecto, la cooperación internacional ha aportado durante varias décadas recursos financieros, visibilidad y legitimidad a miles de organizaciones de la sociedad civil en la región. El redireccionamiento de muchas fuentes de cooperación internacional o su reducción sustancial en varios países ha implicado un desafío importante para las organizaciones de la sociedad civil.

Aunque no es explícito, los estudios subregionales del Cono Sur, región Andina y México y Centro América coinciden en considerar a la sociedad civil como un amplio escenario de múltiples manifestaciones sociales organizadas y ciudadanas. Los estudios describen recorridos históricos de la sociedad civil, incluyendo distintos tipos de formas organizadas o institucionalizadas que conviven en determinados momentos con movimientos sociales y nuevas formas de protesta masiva, como lo fueron las irrupciones de movimiento estudiantil en Chile en 2011, las protestas en Brasil en torno al campeonato mundial de fútbol en el 2014 o las recientes movilizaciones en demanda de derechos en Venezuela. Dentro de este panorama cargado de heterogeneidad, el hilo conductor común de los estudios subregionales lo constituye la búsqueda y sistematización de conocimientos sobre la situación, en términos de recursos y de financiamiento, de las organizaciones no gubernamentales, las ONG, como una expresión privilegiada de organización de la sociedad civil.

El Cono Sur y Brasil

Los estudios que son base de esta lectura regional aportan visiones sobre el desarrollo histórico de la sociedad civil en América Latina. El estudio de la **subregión**

Cono Sur y Brasil realiza consideraciones sobre el peso y dimensión de las organizaciones de la sociedad civil en los cinco países que el estudio cubre, con al menos 600.000 entidades sin fines de lucro censadas en **Brasil**, incluyendo hospitales, organizaciones de beneficencia, instituciones de educación de todos los niveles, grupos religiosos, cámaras empresariales, sindicatos y partidos políticos, entre otras, y la mitad de ese número compuesto por fundaciones privadas y asociaciones sin fines de lucro. En **Argentina** fuentes citadas por el estudio estiman unas 120.000 organizaciones de la sociedad civil, en un ambiente de relativa polarización y fragmentación y regido por un marco normativo legal y fiscal que requeriría sustanciales reformas para lograr un contexto más habilitante para el desarrollo y sustentabilidad de la sociedad civil. En **Chile**, si bien determinadas fuentes consideran el sector sin fines de lucro como un importante actor en la economía chilena y el mayor de América Latina (basado en la cantidad de personas que emplea y el porcentaje del PBI que ocupa a nivel país), otros analistas entienden que a partir de 1990 las organizaciones de la sociedad civil, que habían tenido un papel importante en el camino hacia la recuperación democrática, se debilitaron y el espacio de acción de la sociedad civil fue siendo llenado con nuevas expresiones con baja articulación y vinculación mutua. Si bien algunas organizaciones mantienen agendas de influencia, otras muchas perdieron gran parte de su capacidad propositiva. En **Paraguay** a partir de la recuperación democrática en la década del 90, las organizaciones de la sociedad civil han tenido un proceso de transformación, impulsando la participación en el contexto público, complementando o en algunos casos sustituyendo al sector público en la provisión de servicios, siendo actores protagónicos en la lucha contra la corrupción y dando voz a sectores excluidos. Para ello las organizaciones han debido profesionalizarse, profundizando su conocimiento técnico en muchas áreas específicas y han debido desarrollar diversidad de estrategias para garantizar su sustentabilidad. En **Uruguay**, las estimaciones de estudiosos expertos y de representantes gubernamentales indican la existencia de entre 10.000 a 25.000 organizaciones con un peso muy significativo de organizaciones ubicadas en la capital

del país. Un grupo importante de organizaciones de este país, está viviendo un fuerte proceso de transformación de sus fuentes de ingresos y tiene hoy al gobierno central o gobiernos locales como principales fuentes de financiamiento, una tendencia además que ha aumentado en años recientes. Las transferencias del Estado, tienen consecuencias como la potencial pérdida de autonomía de las organizaciones y en muchos de los casos de la capacidad de incidencia política.

La región Andina

El estudio de la **subregión Andina** destaca para el caso de **Bolivia** que a las ONG surgidas por la labor de la Iglesia se sumaron las ONG de carácter laico, con factores que elevaron el peso de las ONG, como las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa de los '90. El nuevo siglo trae una serie de nuevos elementos en materia de desarrollo social y la sostenibilidad de las ONG se ve también condicionada por cierto recelo de parte de las organizaciones sociales de base respecto de la acción de las ONG como intermediarias del Estado y por algunos donantes que comienzan a financiar directamente a organizaciones de base. El ambiente habilitante de las ONG se ha vuelto más complejo y restrictivo, ante una coyuntura compleja de reducción de fondos internacionales, mayor control y rechazo de parte del gobierno y surgimiento de nuevos actores como las fundaciones empresariales. En el caso de **Perú**, fuentes citadas distinguen entre dos tipos de ONG; de incidencia y de desarrollo, con un permanente conflicto entre ambos tipos desde la fundación de las primeras organizaciones en la década de 1960. En la década del '80, signados por la acción de la guerrilla y restitución de la democracia, se produce un cambio en las ONG que pasan de ser mayormente actores políticos y de denuncia, a entidades más técnicas, tanto por las exigencias del momento, como por la mayor profesionalización de las propias agencias donantes. Esta visión sobre la ONG como organizaciones de izquierda va a perdurar durante varias décadas y, aún en la actualidad, las ONG que denuncian la corrupción y otros temas conflictivos son vistas como enemigas del gobierno y como apoyo a la violencia. En la década de los 1990, durante el gobierno de Fujimori, la vida política del Perú

estuvo signada por la lucha contra la guerrilla y las ONG se organizan para paliar la pobreza que se expande por el país, resultado tanto de los efectos de la guerra de guerrillas como del proceso de reestructuración económica. La caída de Fujimori en 2001 genera un gobierno de transición en el cual las ONG encuentran inicialmente una amplia acogida, las ONG también colaboran durante el gobierno del presidente Toledo. En **Ecuador** se identifican tres grandes etapas históricas en la constitución de las ONG: las primeras décadas del siglo XX, con la conformación de organizaciones filantrópicas y caritativas; la década de 1960-70, con las ONG de desarrollo y a partir de 1980, luego de la restitución de la democracia y el comienzo de un largo período de estabilidad democrática, cuando las ONG diversifican su accionar, en paralelo con una relativa disminución de la inversión pública en el medio rural. En este período tres sectores adquieren visibilidad y presencia: el movimiento de las mujeres, las organizaciones urbanas y el movimiento de los derechos humanos. Las ONG estuvieron en gran parte afectadas por la crisis política de la década del '90, y el movimiento indígena jugó un papel fundamental en el derrocamiento de dos presidentes (1997 y 2000), con el surgimiento del movimiento ambiental, que apoyó fuertemente a los indígenas amazónicos en su lucha por la defensa de la selva contra la explotación petrolera. En los últimos años, el sector de las ONG se ha visto progresivamente controlado por el gobierno, con una ley especial que regula la recepción de fondos, tanto nacionales como extranjeros, y un fuerte conflicto con algunas ONG extranjeras debido a las múltiples exigencias de información. Muchas ONG han visto en peligro su existencia legal en el país a raíz de estos mecanismos de control ejercidos por el Estado. En Colombia, la eclosión de las ONG se inicia a finales de la década de los 50 y en general las ONG antes de 1960 estaban muy ligadas a las obras sociales de la Iglesia Católica. El fenómeno de la fuerte migración rural-urbana y el problema de la vivienda y la urbanización dieron lugar a la creación de importantes ONG y la preocupación por la vivienda ha sido un tema central en toda la historia de las ONG en **Colombia**. La década de 1990 estuvo marcada por una nueva constitución, más abierta, democrática y que favorecía la participación. Esto generó condiciones excepcionales para el desarrollo de todo tipo

de organizaciones de la sociedad civil. Pero la intensificación del conflicto armado limitó la participación, ya que muchos de los dirigentes de las OSC fueron víctimas de la violencia, aunque la descentralización, la democratización del Estado, y las mayores oportunidades de organización de la sociedad civil han dinamizado el sector. Las ONG contribuyeron con su capacidad de planificación, de ejecución y de evaluación, con los gobiernos municipales y el planeamiento urbano, que de otra manera no hubiera sido realizado de una manera tan profesional. Esto obviamente ha reforzado las capacidades técnicas de las ONG y su sostenibilidad financiera. En **Venezuela**, la historia de las ONG está ligada al desarrollo de la economía petrolera y según fuentes citadas por el estudio subregional, entre los 1950 y los 1980 la sociedad civil se conocía como “las fuerza vivas” de la sociedad y estaba constituida fundamentalmente por sindicatos, cooperativas (mantenidas por el Estado) y gremios empresariales. La década de 1990 se caracterizó por la creciente pobreza de la población, especialmente en la percepción de la misma y es en este período cuando comienzan a aparecer con fuerza las organizaciones de la sociedad civil. La Constitución de 1999 establece la co-responsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios constitucionales de democracia, paz, libertad, etc. Sin embargo se han producido confusiones sobre la definición de la sociedad civil y un fallo de la corte constitucional delimita el término de organización de la sociedad civil, a las asociaciones nacionales, venezolanas (no ONG extranjeras), que funcionarían sin subsidio externo, para actividades de bien común, donde sus miembros no pueden integrar partidos políticos o el gobierno, fallo que ha sido visto como una clara intención de limitar las actividades de las instituciones de derechos humanos, sociales o ambientales. Las tendencias a futuro de las ONG en Venezuela no son auspiciosas para su sustentabilidad, si la situación política y económica sigue el actual curso.

México y Centro América

Para el caso de **México y Centro América**, el estudio subregional no realiza como el informe del Cono Sur o de la subregión Andina un panorama general histórico o de

situación actual de las ONG en la subregión. El estudio parte de la tesis que el sector ONG, fundamentalmente son aquellas organizaciones llamadas “históricas” o comprometidas con las transformaciones sociales de los pueblos y que tienen un trasfondo político no lucrativo en su naturaleza y lógica de funcionamiento, tienen una dependencia directa y absoluta de financiamiento externo que llega en calidad de cooperación internacional. En cifras conservadoras se habla que el porcentaje de dependencia financiera del sector ONG puede llegar a un 90%. Los niveles de autogestión o sostenibilidad financiera son limitados o en la mayoría de casos, inexistentes. Esta realidad está generando inevitables transformaciones en la naturaleza, objetivos y razón de ser de la mayoría de las ONG (nacionales e internacionales). Hay una búsqueda persistente de encontrar innovadas alternativas o mecanismos para acceder a financiamiento para el desarrollo. Se plantean nuevas estrategias e incluso, se retoman planteamientos que hace algunos años eran considerados inviables por la naturaleza y el tipo de trabajo de las ONG, como explorar la financiación pública o privada. En el entorno habitual del sector ONG e incluso de una diversidad de organizaciones sociales (no reconocidas o autodefinidas como ONG), los efectos están siendo devastadores. Las organizaciones con un perfil menos desarrollado institucionalmente están desapareciendo. Las organizaciones con un nivel de desarrollo y crecimiento institucional medio, están reduciendo considerablemente su equipo humano y reduciendo su capacidad de acompañamiento territorial y sectorial. Las organizaciones con más capacidad de gestión son las que por ahora tienen menos incertidumbre financiera. Resultado inevitable de esta realidad se refleja en la disminución del acompañamiento y realización de actividades en los diferentes campos de acción de las organizaciones. En la región Mesoamericana (Centroamérica y México), las experiencias y realidades en torno al financiamiento para el desarrollo cambia de un país a otro. La prioridad en términos de canalización de fondos se ha centrado fundamentalmente en **Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador**. Para el caso de

Panamá, Costa Rica, Belice y México, la tendencia es cada vez de menor cooperación, entre otras causas por ser países que están en la línea de países de renta media, los cuáles no entran dentro de la prioridad geográfica o programática de los “donantes”. Para el caso de Nicaragua y Honduras, al estar considerados como países de renta media baja (altamente endeudados), han tenido el mayor porcentaje de ayuda en los últimos años con relación a Guatemala y El Salvador. Actualmente, Nicaragua siendo el país de mayor recepción hasta finales de la década pasada, la cooperación tradicional ha ido disminuyendo su colaboración, la cuál ha sido reemplazada por los beneficios que el ALBA le está otorgando en una diversidad de modalidades de colaboración.

En la actualidad están surgiendo nuevas alternativas potenciales en las cuáles un segmento del sector ONG considera puede ser una solución futura a la dependencia de la cooperación llamada tradicional. En este marco hay un mayor acercamiento a una diversa y frágil cooperación Sur-Sur que aún no tiene establecido claramente los mecanismos para crear una institucionalidad que dé atención a propuestas surgidas desde las organizaciones sociales y/o pueblos indígenas. En la búsqueda de nuevas formas de cooperación para el trabajo de las ONG, la experiencia de México con relación al resto de países está más desarrollada, sobre todo en la creación de condiciones institucionales y políticas relacionadas a la financiación pública. Esta experiencia marca posibles rutas y lecciones aprendidas que pueden ser de vital ayuda para fortalecer las capacidades de diálogo y negociación con los Estados en los demás países. Los desafíos para afrontar esta crisis financiera para el sector ONG son diversos y las alternativas limitadas. Lo más inmediato es la urgente necesidad de analizar con más objetividad el actual panorama; de generar análisis y reflexión sobre el que hacer actual de las ONG, su crisis y sus posibilidades reales para afrontarla. Sin duda, la actual crisis también nos está proporcionando una necesaria autoevaluación de lo que ha sido el trabajo del sector ONG.



Capítulo **3**

3. La cooperación internacional en América Latina

El panorama global

Iniciada sobre el esquema del Plan Marshall e impulsada en sus orígenes en el contexto ideológico y estratégico de la Guerra Fría, la cooperación internacional para el desarrollo tuvo una primera oleada de beneficiarios en el Sudeste Asiático (Japón, Corea, Taiwán, Hong Kong, Singapur, Tailandia y Malasia), donde el proceso de desarrollo fue impulsado inicialmente en forma directa por las fuerzas de ocupación (en los dos primeros casos) o con fuerte apoyo político y militar de los donantes (en los cuatro restantes). Paradójicamente, los fondos de ayuda oficial para el desarrollo (AOD) no dejarían de aumentar en las décadas siguientes, aunque ya no habría procesos de salida del subdesarrollo tan exitosos como los de esa primera fase, fruto de circunstancias extraordinarias que ya no se repetirían.

En los años sesenta la proporción de la AOD asignada a la región de América Latina y el Caribe fue la más elevada que se haya registrado hasta la fecha: 20,6% del total mundial, un porcentaje superior al del África Subsahariana (17,3%) aunque inferior a los de Asia Meridional (29,6%) y Asia Oriental y el Pacífico (25,8%). En lo sucesivo la parte de América Latina se redujo notablemente, tocando el piso de 10,6% en la década del ochenta. Si bien su participación en la ayuda global aumentó nuevamente hacia 1990 (13,3%) como consecuencia del incremento de la pobreza y la exclusión que fue el saldo de la llamada “década perdida”, la región ya no volvería a recuperar su posición prioritaria, asignada ahora al África subsahariana, y los porcentajes de ayuda recibida oscilarían en torno del 12-13% a lo largo de las décadas siguientes y hasta la actualidad².

Desde los años sesenta en adelante, sin embargo, los montos globales de la AOD crecieron exponencialmente, pasando de 3447 millones de dólares en 1960 a 38.448 millones en 1990. En consecuencia, los flujos hacia América Latina también se incrementaron notablemente a pesar de que la región recibía tajadas decrecientes en el reparto global. Así, las cifras de la AOD destinada a América Latina y el Caribe ascendieron de 710 millones de dólares en 1960 a casi mil millones en 1970 y más de dos mil millones en 1980, oscilando en torno de los cinco mil millones en 1990 y nuevamente en el año 2000 (con un pico de 6300 millones en 1995). Todavía en 2005 la cifra recibida por la región era de poco más de 6700 millones (11,8% del total global), pero para 2011 había alcanzado los 11.522 millones (12,2%). Con variaciones interanuales relativamente importantes, la tendencia de largo plazo ha sido ascendente; sin embargo, hay indicios que permiten prever una desaceleración del aumento, si no una disminución paulatina de la ayuda, para los próximos años. En ello coinciden los tres estudios subregionales: la realidad de la cooperación internacional está cambiando, y es probable que su transformación tenga un carácter estructural, de modo que la cooperación ya no volverá a ser la misma de las décadas pasadas. Tal es el panorama que enfrentan las OSC de la región, que a su vez son destinatarias directas de una fracción ínfima de la ayuda para el desarrollo procedente de los donantes internacionales.

Cuadro 1: Distribución de la AOD global por regiones (en millones de dólares)

	1960	%	1970	%	1980	%	1990	%	2000	%	2011	%
AOD Total	3.447	100	5.453	100	20.185	100	38.448	100	35.145	100	94.288	100
África subsahariana	597	17,3	1.173	32,5	7.722	35,8	17.842	45,9	13.010	37,0	47.463	55,3
América Latina y el Caribe	710	20,6	999	18,3	2.149	10,6	5.152	13,3	4.856	13,8	11.522	12,2
Asia Meridional	1.020	29,6	1.346	24,7	5.262	26,1	5.958	15,1	4.118	11,7	16.733	17,7
Asia Oriental y el Pacífico	888	25,8	1.765	32,4	3.962	19,6	8.431	21,7	8.565	24,4	7.848	8,3
Europa y Asia Central	231	9,3	167	3,1	1.090	5,4	1.462	3,7	4.595	13,1	10.722	11,4

Fuente: <http://datos.bancomundial.org/>

² Las cifras citadas son de contribuciones de los países de la OCDE/CAD; no incluyen las de los organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la (in)eficacia de la ayuda

El notable aumento global de la ayuda oficial al desarrollo observado en la última década se vincula estrechamente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados en el año 2000 en el marco del sistema de Naciones Unidas. Con fecha de vencimiento en 2015, dichos objetivos se resumen en ocho consignas: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud maternal; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Estos objetivos son desagregados en dieciocho metas y su cumplimiento es verificable mediante el monitoreo de alrededor de cincuenta indicadores.

El planteo de los ODM se concentró en la determinación de los problemas a resolver mediante la ayuda internacional más que en los montos de la ayuda que debía fluir desde los países donantes, perspectiva dominante en los años setenta. En efecto, la Asamblea General las Naciones Unidas en 1970 había recomendado a los países desarrollados que aumentaran su asistencia oficial hacia los países en desarrollo para alcanzar a mediados del decenio “una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado”³. Hasta 1980, como hemos visto, la AOD global se cuadruplicó; sin embargo, a lo largo de las más de cuatro décadas transcurridas desde dicha resolución, solo cinco países -Dinamarca, Holanda, Luxemburgo, Noruega y Suecia- superaron el umbral del 0,7% (llegando, en el caso de Suecia, a 0,99%). Hacia 2012 las cifras de la OCDE/CAD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Comité de Ayuda al Desarrollo) exhibían una tendencia decreciente de los porcentajes de ayuda al desarrollo en relación con el PBI de cada país donante. La media de la OCDE/CAD para el período 2005-12 fue de 0,3%. En el caso de Estados Unidos, el país con menor proporción de aportes, la cifra apenas llegó a 0,19%.

La Declaración del Milenio y los ODM, firmados por 189 países miembros de las Naciones Unidas, fue en rigor el

primer compromiso suscrito por las dos grandes partes involucradas: países desarrollados y países en desarrollo, donantes y receptores. A un año de la fecha señalada, sin embargo, está claro que los Objetivos del Milenio no se cumplirán a tiempo, razón por la cual se busca actualmente prolongarlos con la confección de la llamada Agenda Post 2015. Sucede que, a pesar de su aumento relativo a nivel mundial, el impacto de la ayuda al desarrollo sigue siendo bajo. En el caso de América Latina y el Caribe, en particular, se observan progresos significativos en algunos de los objetivos, pero los problemas estructurales relativos a la desigualdad, la educación, la salud y la sostenibilidad ambiental están lejos de resolverse. Y ello a pesar del aumento significativo de los montos absolutos recibidos por la región. De ahí que el foco de la discusión se haya desplazado con insistencia creciente del volumen a la eficacia de la ayuda, y que se esté experimentando con medidas en pos del aumento de la efectividad y el impacto de las intervenciones encaradas con la ayuda disponible.

En rigor, el debate sobre la eficacia de la ayuda comenzó a cobrar fuerza a poco de planteados los ODM, con la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo celebrada en Monterrey en 2002. En esa oportunidad la comunidad internacional acordó nuevamente aumentar la ayuda al desarrollo a la vez que reconoció en forma explícita que simplemente con más dinero no bastaba. Así, donantes y receptores insistieron en que el uso eficaz de la ayuda exigía medidas orientadas a reducir gastos operativos, mejorar la gestión de los países receptores y asegurar el manejo inteligente y responsable de los fondos recibidos.

Este debate se intensificó en el curso de cuatro foros de alto nivel que tuvieron lugar en los años subsiguientes en Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busán (2011). El segundo de esos foros, en particular, se destacó por la firma, por parte de más de cien países, agencias bilaterales y multilaterales, bancos de desarrollo y agencias internacionales, de la llamada Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo⁴. A diferencia de otras declaraciones anteriores,

ésta fijó metas concretas para un plazo de cinco años, con indicadores medibles (aunque bastante criticados) relativos a la reducción de la pobreza y la desigualdad y el logro de los ODM. Además, planteó cinco principios a los cuales debería ajustarse la cooperación para el desarrollo: la apropiación de políticas y estrategias por parte de los países receptores; la alineación del apoyo de los países donantes con las estrategias, instituciones y procedimientos de los países receptores; la armonización de políticas por parte del conjunto de países donantes; la gestión por resultados; y la rendición de cuentas recíproca.

La contribución de las organizaciones de la sociedad civil

Todavía en el año 2005, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron una participación muy limitada en el foro del cual resultó la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. De hecho, el Foro de París contó con la asistencia de apenas una quincena de organizaciones (entre ellas, una sola de América Latina); no es de sorprender, en consecuencia, que el texto de la declaración apenas mencionara a las OSC como actores del desarrollo. Sin embargo, las OSC se involucraron de allí en más en el monitoreo del acuerdo, y llegaron más preparadas y mejor organizadas al Foro de alto nivel de Accra (2008) y a las reuniones de Naciones Unidas que tuvieron lugar en Nueva York y Doha ese mismo año. Allí se ocuparon de poner en evidencia la brecha inmensa entre lo prometido y lo logrado, y exigieron el establecimiento de nuevas metas e indicadores para medir la eficacia de la ayuda y monitorear el cumplimiento de los compromisos. Estas demandas fueron recogidas explícitamente en el Programa de Acción de Accra, que además estableció un compromiso de colaboración de los gobiernos de los países en desarrollo con las OSC y afirmó los principios de la cooperación sur-sur: no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad e independencia recíproca de los socios, soberanía nacional, diversidad cultural, y contenido local.

La creciente importancia de la cooperación sur-sur pronto se tradujo en la realización del Evento de Alto Nivel

sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades, realizado en 2010 en Bogotá, Colombia. Las OSC acompañaron este proceso y acordaron mejorar su propia eficacia implementando el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC (adoptado en 2011 en Siem Reap, Corea del Sur) así como los Principios de Estambul para la Eficacia del Desarrollo de las OSC, acordados en 2008. El Cuarto Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda, realizado en Busán a fines de 2011, estableció la creación de una nueva Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. El documento de Busán reconoció explícitamente el rol de las OSC como actores independientes del desarrollo, con funciones complementarias a las del Estado, y planteó la necesidad de implementar compromisos para generar entornos conducentes al ejercicio de dicho rol (sin indicar, sin embargo, cuáles serían los elementos mínimos imprescindibles de un entorno habilitante). A partir de dicho documento, además, la cooperación sur-sur y la cooperación triangular pasaron a ser promovidas como formas complementarias de la cooperación financiera, capaces de proveer soluciones adecuadas a los contextos y necesidades de desarrollo de cada país. Tras los avances de Busán, las OSC reunidas en Kenia a fines de 2012 adoptaron la Declaración de Nairobi⁵, mediante la cual fue fundada la Plataforma de OSC para la Eficacia del Desarrollo.

Hasta la fecha, 161 gobiernos y 54 organizaciones han adherido a los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), de cuya primera reunión de alto nivel -celebrada en abril de 2014 en la Ciudad de México- resultó el compromiso de los países industrializados de asumir su responsabilidad como donantes para el desarrollo, aumentar sus aportes y mejorar la distribución de los fondos de cooperación.

La cooperación en América Latina hoy: composición, distribución y tendencias

En el período 2005-2012, la AOD global aumentó de 56.988 a 94.288 millones de dólares. En términos absolutos, todas las regiones receptoras incrementaron sus montos

³ ONU, Resolución de la Asamblea General 2626 (XXV), 24 de octubre de 1970.

⁴ Cf. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>.

⁵ http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/es_declaracion_de_nairobi_final.pdf.

de AOD en este período; en términos relativos, África vio crecer notablemente su tajada, mientras que los flujos dirigidos a Asia y América fueron irregulares y tendieron a disminuir, en un contexto en que comenzaban a hacerse sentir en el terreno de la ayuda –que cayó en 2011 2,7% en términos reales- los efectos de la crisis financiera internacional.

Buena parte de los flujos de ayuda procedentes de los países de la OCDE/CAD se canaliza bajo la forma de préstamos; la AOD que acarrea menores condicionalidades representa alrededor del 30% del flujo total. De éste, el 70% es ayuda bilateral y el 30% es multilateral. Distribuida por donantes, la Unión Europea (estados miembros más Comisión Europea) canaliza el 56% de la AOD neta; tomados los países y la Comisión Europea por separado, lidera el club de donantes Estados Unidos con el 21%, seguido por Alemania, el Reino Unido, y la CE, con 8,5% cada uno; Francia con 8,3% y Japón con el 7,5%.

En las Américas, los datos muestran que el primer donante individual en el período 2005-2012 ha sido Estados Unidos (22%), seguido de la Comisión Europea, con el 12%, España con el 11,7%, y Alemania con el 11,6%. En conjunto, la Unión Europea (estados miembros + Comisión Europea) ha constituido la principal fuente de AOD para la región, con 47,4% del total. El

grupo de países de la OCDE/CAD da cuenta del 70% del total. Entre los organismos multilaterales y entidades financieras internacionales, por su parte, el Fondo Especial del BID canalizó el 8% del total, y el sistema de Naciones Unidas el 5,7%. En total, las instancias multilaterales (excluyendo a la Unión Europea) proveyeron el 17,6% de la ayuda.

En cada región receptora, la ayuda tiende naturalmente a concentrarse en aquellos países donde existen severos problemas alimentarios, emergencias de diversa índole, conflictos en curso y/o intereses económicos y políticos de los países donantes. Dentro de la región que nos ocupa, los países con mayor cooperación son Haití (país no incluido en nuestro estudio), Colombia, Nicaragua, Bolivia y Honduras. Haití es, en efecto, el país que mayores flujos de ayuda ha registrado en el período 2005-12 (13,5% del total para las Américas), fundamentalmente en concepto de ayuda de emergencia y reconstrucción post-catástrofe. En segundo lugar se colocan las iniciativas regionales, con el 10,4%. El tercer receptor ha sido Colombia, (9,7%) seguido por Nicaragua, Bolivia y Honduras. Estos tres últimos países forman parte de la iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries Initiative). De hecho, la mayoría de los países de Centroamérica –en particular Honduras y Nicaragua- han recibido ayuda en carácter de condonación de deuda.

Cuadro 2: AOD neto por país receptor, todos los donantes, 2005-12 (millones USD)

País	AOD 2015-2012	País	AOD 2015-2012
Colombia	7,063.21	Ecuador	1,534.68
Nicaragua	5,745.99	Chile	1,047.18
Bolivia	5,443.41	Argentina	956.91
Honduras	4,592.11	Paraguay	815.36
Brasil	4,032.01	Venezuela	462.29
Guatemala	3,187.73	Costa Rica	458.25
Perú	2,867.86	Panamá	307.26
México	2,757.46	Uruguay	241.27
El Salvador	1,764.55	Belice	166.49

Fuente: <http://stats.oecd.org/>

Todas las proyecciones disponibles indican que la situación de América Latina y el Caribe en los próximos años serán de mayor estrechez en lo que a la cooperación internacional se refiere; el impacto, sin embargo, será desigual.

En primer lugar, en el corto plazo, el impacto de la crisis financiera en los países donantes está teniendo efectos que ya son perceptibles: el ejemplo más notable de ello es la reducción drástica de la cooperación española, cuyos montos se redujeron en 2011 más del 70% con respecto a años anteriores. Las consecuencias de ello son enormes dada la magnitud histórica de los aportes de España a la región.

Entre los factores de largo plazo, en segundo lugar, se destaca la mejora de los indicadores económicos de la región, la mayor parte de cuyos países son ahora considerados de renta media y, por lo tanto, no prioritarios en el reparto de ayuda pese a seguir teniendo altísimos niveles de desigualdad y padecer importantes debilidades institucionales, problemas ambientales e injusticias sociales.

En efecto, por ser la región más pobre del planeta, el África subsahariana es la que recibe más ayuda para el desarrollo, y su participación va en aumento. En la década del sesenta, en contraste, África era la región del mundo subdesarrollado que recibía la menor cantidad de AOD, en parte debido a las convulsiones derivadas de los procesos de independencia. A partir de 1970 comenzó a recibir una proporción creciente de la ayuda, duplicando ya en 1980 los montos recibidos por América Latina. Hasta los años noventa, sin embargo, todos los países de América Latina y el Caribe eran elegibles para recibir ayuda. Ello comenzó a cambiar hacia mediados de esa década, cuando algunos países de la región alcanzaron niveles más elevados de desarrollo, y dos de ellos –México y Chile- incluso ingresaron a la OCDE.

Actualmente el Banco Mundial clasifica a los países en cuatro grupos según renta per cápita –países de renta baja, media baja, media alta, y alta- para determinar su carácter más o menos prioritario como receptores de AOD. En el año 2012, Haití era el único país de América Latina y el Caribe aún considerado de renta baja; casi todos los demás eran considerados de renta media-baja (Bolivia, El Salvador,

Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay) o media-alta (Belice, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, Venezuela). Unos pocos –Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay- se habían “graduado” al estrato de renta alta, lo cual pasó a restringir aún más su elegibilidad como sujetos de la ayuda. A partir del año en curso, de hecho, para los países graduados –no solamente para los de renta alta sino también para varios de renta media- dejará de regir en la cooperación con la Unión Europea, el principal donante de la región, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD); se implementará, en cambio, el llamado Instrumento de Asociación (IA), que creará cooperaciones sobre la base de intereses compartidos relativos a temas tales como cambio climático, derechos de propiedad intelectual, crimen organizado y piratería, medio ambiente y seguridad energética. Los países de renta media que han seguido recibiendo cuotas importantes de ayuda –El Salvador, Guatemala, e incluso Colombia, este último en el estrato medio-alto, y con una de las economías más dinámicas de la subregión andina- lo han hecho por razones especiales, tales como desastres naturales, conflictos armados, o en concepto de alivio de deuda o cooperación en la lucha contra el narcotráfico.

Ello conduce al tercer punto: los cambios en las prioridades estratégicas de los países e instituciones donantes. En los últimos tiempos, la atención ha pasado a concentrarse cada vez más no solamente en otras regiones del mundo sino también, cuando los donantes permanecen en América Latina, en nuevos temas. Así, por ejemplo, se destaca el cambio en la política de cooperación europea, que en lo sucesivo se destinará mayormente a la promoción de un clima de estabilidad y fortalecimiento institucional en desmedro de los temas de derechos, democracia y paz –una decisión que tendrá fuertes impactos en Centroamérica. Junto con las restricciones presupuestarias, este cambio de perspectiva da cuenta también de la retirada de algunos donantes bilaterales, como los países del Norte de Europa, cuya contribución ha tenido históricamente un peso importante en la región, y en la subregión centroamericana en particular.

Cabe enfatizar, finalmente, que el impacto de estos cambios será desigual. En primer lugar, sufrirán el impacto los países más recientemente declarados no prioritarios, que perderán un flujo de ayuda que solían recibir. Así, por ejemplo, en el Cono Sur el status de países de renta alta ha inhabilitado a Argentina, Chile y Uruguay a recibir determinados fondos de cooperación; en contraste, Paraguay sigue teniendo prioridad en las políticas de cooperación de España a través de la Agencia Española AECID, de Corea a través de KOICA, de Japón mediante JICA, de Alemania a través de la GIZ, BGR y KfW, y de Taiwán, entre otros cooperantes bilaterales de larga data; así como, más recientemente, también de los Estados Unidos a través de la USAID.

En la subregión andina, por su parte, si bien no ha habido una reducción global de la cooperación internacional, ha habido cambios importantes en la distribución de los fondos: algunos países –Ecuador, Perú e incluso Bolivia– han reducido su participación en el reparto mientras Colombia ha pasado a concentrar cuantiosas sumas destinadas a la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico. De hecho estos conflictos, que se han tornado prioritarios, han pasado a absorber no solamente una parte importante de la cooperación tradicionalmente destinada a la región andina sino también porciones de la ayuda internacional que en otras épocas se dirigían a otras subregiones de América Latina.

En Centroamérica, finalmente, los países catalogados como de renta media y alta –Panamá, Costa Rica, Belice, México–, que en algunos casos ya recibían escasos fondos de cooperación, seguirán reduciendo su participación en ella. Entretanto, Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador seguirán siendo receptores prioritarios, aunque estarán también sujetos a reducciones, que en algunos casos ya han ocurrido. De hecho, incluso dentro de este conjunto de países se observan diferencias: así, por ejemplo, Nicaragua y Honduras, países no solamente de renta baja sino también altamente endeudados, han seguido recibiendo en los últimos años mayor financiamiento que Guatemala y El Salvador.

En segundo lugar, la eventual reducción de los flujos de la cooperación tendrá mayores repercusiones negativas en los países históricamente más dependientes de ellos,

como Nicaragua, Honduras o Bolivia, países para los cuales la ayuda internacional llegó a alcanzar el 10% e incluso al 15% del PBI. Nicaragua, por caso –que, con el 30% del total, era y sigue siendo el mayor receptor de fondos de la subregión centroamericana– ha experimentado, junto con Guatemala, una tendencia decreciente en el período 2005-2012, mientras que la cooperación en el resto de los países centroamericanos ha tenido un comportamiento irregular pero relativamente estable. Dentro de la subregión andina, por su parte, cabe comparar los casos de Bolivia –que en 1980 recibía 32 dólares anuales per cápita en AOD, monto que en 1990 había aumentado a 80 y que aún en 2011 era de 71 dólares– y Venezuela, que –con dos dólares anuales per cápita durante todo el período– nunca fue un destinatario importante de dicha ayuda. Por contarse entre los países más pobres de la región, Bolivia seguirá siendo elegible como receptor de ayuda; no obstante, cualquier retroceso de los flujos habrá de tener sobre ese país efectos más devastadores que sobre otros países menos dependientes de esa cooperación, aunque en el caso de éstos la disminución de los aportes sea mayor. En otras palabras: incluso en los países que siguen teniendo prioridad (o, tal vez, en especial en esos países, donde el margen para ejecutar recortes es mayor), es de esperar reducciones y altibajos que habrán de tener efectos devastadores sobre los programas, las instituciones, y las actividades financiadas.

Es de destacar, asimismo, la posición precaria en que quedan colocados los países receptores que se han tornado dependientes de los flujos procedentes de un donante bilateral específico: tal es el caso de Guatemala, que tiene a España –con el 32,5% de la AOD antes de la crisis– como donante principal, y que resultó por lo tanto extremadamente afectado por el abrupto descenso de la cooperación española en Centroamérica.

¿Nada nuevo bajo el sol?

Como hemos visto, los organismos internacionales han fijado nuevos umbrales de desarrollo por encima de los cuales se hace difícil el acceso al financiamiento, al tiempo que algunas cooperaciones bilaterales históricas –como la española– se han reducido drásticamente por efecto de la

crisis económica en el país donante, y otras –como las de los países nórdicos– han modificado sus prioridades y se han retraído o incluso retirado (en forma más o menos paulatina, según los casos) de países tradicionalmente priorizados, especialmente en la subregión centroamericana. En ese contexto cobran relieve formas de cooperación relativamente nuevas, tales como la cooperación sur-sur y la cooperación triangular.

En contraste con la cooperación ya descripta, donde los donantes son países desarrollados y los receptores son países en desarrollo, la cooperación sur-sur vincula a países pertenecientes al llamado Sur Global –en general, países de ingresos medios o altos, por un lado, y países de ingresos medios o bajos, por el otro. En el caso que nos ocupa, las instancias de cooperación sur-sur que hemos observado, han establecido relaciones entre países pertenecientes, todos ellos, a la misma región. Sus principales donantes han sido, hasta la fecha, los países líderes del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América), Cuba y Venezuela. Durante la primera década de este siglo esta cooperación ha beneficiado a varios países que integran dicha alianza, como Nicaragua, donde la disminución de la cooperación bilateral tradicional, que tuvo lugar pese a que el país mantuvo su status prioritario, fue parcialmente contrarrestada por los beneficios procedentes de esta nueva cooperación. Fuera del ALBA, el país que ha volcado mayores esfuerzos y recursos a la cooperación sur-sur ha sido México, mediante su Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

Hasta la fecha, sin embargo, los montos comprometidos por la cooperación sur-sur son todavía modestos en comparación con las cifras que insumen los proyectos de la AOD tradicional, y no alcanzan para compensar los retrocesos de ésta. Según un estudio de la Secretaría General para Iberoamérica (SEGIB), en el marco de la cooperación sur-sur bilateral en la región fueron ejecutados en 2011 194 proyectos por un total de alrededor de 2,6 millones de dólares (unos 2,2 millones aportados por los donantes y 0,4 por los receptores: menos de 20 mil dólares promedio por proyecto ⁶.

La decisión de los países de mayor renta de la región de asumir nuevas responsabilidades (no solamente financieras) en la cooperación para el desarrollo ha alimentado también la modalidad de la cooperación triangular, definida como aquella que tiene lugar entre países en desarrollo (socio y beneficiario) con la participación de un tercer socio (donante). Beneficiario y socio comparten características culturales, lingüísticas y económicas, así como experiencias similares con los problemas del desarrollo. Si bien en estos casos los costos de la asistencia técnica suelen ser inferiores a los de la cooperación norte-sur, existen dificultades en el terreno de la coordinación de actores, la división de responsabilidades y roles, los liderazgos y la rendición de cuentas. El primer gran hito de la cooperación triangular tuvo lugar en el marco de los esfuerzos de reconstrucción tras el terremoto de 2010 en Haití, cuando fueron impulsados veintiún proyectos de esta naturaleza en los que participaron Argentina, Brasil (presente en más de la mitad de dichos proyectos), Chile, Colombia, Cuba, España, México y Venezuela. En el ejercicio de distintos roles –técnicos y/o financieros– de socios oferentes, estos países sumaron sus esfuerzos a los de naciones como Canadá y Francia, así como a los de organismos internacionales tales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y la Organización de Estados Americanos ⁷.

Finalmente, y como veremos en el próximo capítulo, han prosperado en los últimos años otros formatos tales como la cooperación no gubernamental, con aportes realizados no por organismos oficiales sino por organizaciones de la sociedad civil internacionales, fundaciones filantrópicas y otras instituciones privadas. La mayor parte de la cooperación, sin embargo, sigue fluyendo a la región bajo la forma de ayuda oficial para el desarrollo: de ahí lo preocupante de la perspectiva de su disminución en el mediano y largo plazos.

⁶ Cf. Celi, Carla y Camilo Molina (2012) ¿Hacia dónde va la cooperación al desarrollo con América Latina y el Caribe después de la crisis financiera? Revisión de sus tendencias. ALOP, México (en prensa). Citado en el estudio de subregión Andina.

⁷ Cf. <http://www.segib.org/iberoamericaporhaiti/index.php/es/component/content/article/59.html>.



Las fuentes de financiamiento de las OSC en la región

Capítulo 4

4. Las fuentes de financiamiento de las OSC en la región

Tres vértices del financiamiento: cooperación internacional, Estado y sector privado

La abrumadora mayoría de los fondos de la cooperación internacional fluye, bajo la forma de asistencia oficial para el desarrollo, hacia los organismos oficiales de los países receptores. Sólo un pequeño porcentaje es dirigido directamente hacia las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo: así, por ejemplo, en el año 2012 la AOD neta mundial fue de casi 151 mil millones (111 mil en concepto de ayuda bilateral y 40 mil de ayuda multilateral) y la AOD subvencionada ascendió a algo más de 142 mil millones, mientras que la AOD destinada al rubro apoyo básico a OSC y entidades privadas fue de poco menos de 1500 millones, de los cuales 875 millones fueron canalizados a través de OSC internacionales, y alrededor de 100 millones (una estrepitosa caída en relación con los alrededor de 400 millones anuales percibidos entre 2008 y 2011) fueron girados en concepto de apoyo básico a iniciativas público-privadas⁸. La situación se repite en el marco de los nuevos formatos de la cooperación, como es el caso de la cooperación sur-sur, la mayoría de cuyos proyectos son ejecutados mediante convenios entre organismos públicos de los países involucrados.

Los montos adjudicados a las OSC por vía directa suelen ser pequeños, de tramitación compleja y de continuidad incierta. Cuando las cifras son más elevadas, suelen concentrarse en unas pocas organizaciones con características específicas, a menudo poco representativas del amplio espectro de las OSC. Durante los años ochenta y noventa, buena parte de esta ayuda fluyó prioritariamente hacia el segmento formal y organizado de la sociedad civil, y en particular hacia las OSC internacionales localizadas en países de la OCDE, asociadas a su vez con OSC locales de los países receptores. En efecto, centenares de OSC internacionales basadas en los países de la OCDE –unas cuatrocientas solamente en Japón– solían canalizar los fondos recaudados para ayuda al desarrollo hacia OSC de los países beneficiarios. No obstante, cada vez son más numerosas las que –siguiendo el modelo establecido por

grandes ONG internacionales como la Cruz Roja, Caritas, Médicos sin Fronteras y Greenpeace– deciden operar sus propias agencias en los países beneficiarios, afectando el financiamiento de las OSC locales.

Con todo, la cooperación internacional constituye –con niveles de dependencia que varían ampliamente de uno a otro país– la principal fuente de recursos del sector. Por lo general, ella toma la forma de proyectos tramitados por las embajadas de los países donantes en los países receptoras o por las agencias gubernamentales de aquellos, tales como AECI (España), CIDA (Canadá), JAI (Japón), SIDA (Suecia) y USAID (Estados Unidos), de fundaciones de los países donantes (dependientes a menudo de partidos políticos, como son los casos de las fundaciones alemanas Friedrich Ebert, de la socialdemocracia, y Konrad Adenauer, de la democracia cristiana), y de convocatorias de programas especiales de algunos organismos multilaterales –en particular, el sistema de Naciones Unidas, la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. En las últimas décadas, buena parte de estos recursos se ha concentrado en la provisión de servicios para poblaciones pobres, la investigación y la promoción de políticas y programas contra la pobreza, y el desarrollo de capacidades de los actores locales. Las organizaciones de base confesional se han alimentado también de fondos procedentes de la Iglesia Católica, en el caso de las católicas o, en el de las evangélicas, de redes basadas en los Estados Unidos.

En segundo lugar, las OSC son –cada vez más– receptoras de fondos gubernamentales de sus propios países –parte de los cuales procede, a su vez, de la cooperación internacional girada a los Estados (nacionales, estatales/provinciales, y locales). Como veremos, la dependencia de esta fuente es tanto mayor cuanto más exiguas son las formas tradicionales de la cooperación internacional.

Tercero, las OSC se alimentan –en un porcentaje minoritario pero de tendencia ascendente– de fondos procedentes

⁸ Cf. Estudio Centroamérica/México. Datos de la OCDE/DAC, disponibles en <http://stats.oecd.org>, enero de 2014.

de empresas y de fundaciones privadas creadas por empresarios, políticos, artistas o deportistas. Tales son los casos de la Fundación Bill y Melinda Gates, que registra colaboraciones ascendentes en la mayoría de los países de la región, y de una amplia variedad de fundaciones establecidas por empresas nacionales. Sin embargo, los marcos regulatorios de los países varían ampliamente en términos de incentivos a las donaciones de empresas y fundaciones empresariales, como también lo hace la disposición de las OSC consultadas a recibir donaciones provenientes del sector privado.

Algunas tendencias generales

Tal como lo destacan los estudios subregionales, son numerosas las organizaciones, en particular en los países considerados de renta media-alta y alta, que declaran que en el pasado se financiaban mayormente de la cooperación internacional, mientras que actualmente dependen en una medida prácticamente equivalente de los fondos provenientes de Estado. Cabe destacar, sin embargo, que aún cuando la cooperación internacional retrocede en tanto que fuente de financiamiento para la sociedad civil, por un lado sigue siendo un recurso sustancial y vital para las OSC varios países, especialmente de las subregiones andina y centroamericana; y, por el otro, en los países cuyas OSC dependen de modo creciente de contratos con el Estado, muchos de los proyectos que resultan en transferencias del Estado a las OSC se financian con el aporte de donantes internacionales.

Los cambios descritos en los flujos de recursos han demarcado una serie de tendencias generales. En primer lugar, se ha acentuado la diferenciación de roles dentro la sociedad civil. Las organizaciones que se dedican a la provisión de servicios encuentran difícil dedicarse también a la defensa de derechos; aquellas que siguen el modelo del empresariado social se descubren ignorando los aspectos de sus contribuciones societales no vinculados al mercado. Así, la dependencia de determinadas fuentes de recursos parece vincularse con roles específicos, ya que los gobiernos destinan el grueso del financiamiento a la provisión de servicios, las fundaciones empresariales tienden a

concentrarse en la financiación de emprendimientos sociales, y la cooperación internacional, pese a seguir –en algunos países más que en otros– apoyando financieramente la defensa de los derechos humanos y la promoción de derechos sociales y económicos, la participación política y la calidad democrática, ha tendido a redirigir los recursos a la prestación de servicios, especialmente de salud, educación y vivienda.

Segundo, se ha profundizado la fragmentación de la sociedad civil en función del mayor o menor acceso al financiamiento. Los clivajes varían de una subregión a otra, pero tienden a oponer, en primer lugar, a las organizaciones de incidencia y promoción de derechos, por un lado, y a aquellas dedicadas a la provisión de servicios, por el otro. Mientras que las primeras, mucho más expuestas políticamente y con menores oportunidades para acceder a financiamiento nacional –y, por consiguiente, mucho más dependientes de la cooperación internacional clásica (norte-sur)– ven restringido el acceso al financiamiento, las segundas sobreviven e incluso prosperan mediante la consecución de contratos de prestación de servicios. En segundo lugar, las organizaciones más antiguas, ideológicas, e inflexibles –las cuales sufren con mayor fuerza los cambios y experimentan más drásticas reducciones de personal y cobertura– son diferenciadas de las organizaciones más nuevas, abiertas a trabajar con toda clase de actores privados y públicos, nacionales e internacionales, y a modificar su fisonomía y fisiología en respuesta a las restricciones del ambiente, y, por lo tanto capaces de captar los recursos requeridos para un crecimiento acelerado. También se establecen diferencias en las formas de trabajo escogidas: así, se destaca el hecho de que el activismo independiente por la reforma de la gobernanza democrática tiene acceso a recursos cada vez más escasos, mientras que el sector de la sociedad civil que descansa en el trabajo voluntario y las donaciones personales resulta comparativamente menos afectado.

Tercero, los formatos organizacionales han tendido a diversificarse y, en ciertas instancias, a degradarse como resultado de las acciones emprendidas en respuesta a los requerimientos del contexto. La diversidad de modelos

organizacionales que caracteriza actualmente al sector es bien ilustrada por el estudio subregión Andina, que identifica en esa subregión una fauna variada que incluye organizaciones compactas (pequeñas, de ámbitos de acción muy acotados en términos ya sea geográficos o temáticos, cuyos directores integran a su vez su equipos de trabajo); organizaciones con direcciones centralizadas y regionalización operativa; organizaciones descentralizadas y consorciadas, con una organización “madre” que establece oficinas regionales y programas sectoriales que eventualmente se transforman en organizaciones con personería jurídica propia y se rearticulan bajo un paraguas institucional compartido; organizaciones desconcentradas y consorciadas, en cuyo caso la organización “madre” crea otras organizaciones, incluso con fines de lucro, a las que controla por vía de la mayoría accionaria y con cuyos ingresos complementa el trabajo demarcado por su misión originaria; organizaciones franquiciadas o semi franquiciadas, que replican modelos exitosos de gestión social de un modo muy similar a las franquicias comerciales; articulaciones y redes establecidas para extender las capacidades de las organizaciones que las integran; y OSC que actúan como capítulos u oficinas locales de organizaciones internacionales.

La adaptación a las fluctuaciones del financiamiento con frecuencia ha derivado además en organizaciones que –en la expresión de un representante de la organización colombiana CINEP– son “como acordeones, que se expanden o encogen dependiendo del financiamiento de proyectos”. Ello ha convertido a la cuestión laboral en un nervio sensible para el sector, en la medida en que muchas OSC se han visto obligadas a flexibilizar los vínculos contractuales, conformándose en una sucesión de círculos concéntricos en los que prevalece un núcleo duro en torno al cual se van agregando empleados contratados por tiempo determinado para proyectos específicos, prestadores de servicios para la realización de actividades puntuales, y voluntarios. Estos esquemas han afectado no solamente a las conquistas sindicales de los trabajadores sino también a la experiencia acumulada y la memoria institucional de las propias organizaciones.

Cuarto, y más allá de sus fluctuaciones cuantitativas, se observa un redireccionamiento de los canales por los cuales fluye la ayuda, con efectos nada desdeñables sobre las OSC de la región. Así, por ejemplo, para el caso de la subregión andina se destaca el proceso, ya mencionado, por el cual muchas OSC internacionales han tendido a disminuir la ayuda a OSC locales y optado por instalarse con sus propias oficinas, e incluso con su propio personal, para la ejecución directa de proyectos. En otros casos, y en particular en algunos países del Cono Sur, se destaca el hecho de que la cooperación internacional, de pronóstico declinante para el futuro inmediato, se dirige cada vez más hacia los Estados nacional y locales, los cuales a su vez subcontratan a una serie de OSC para la ejecución de programas. Así pues, aún cuando buena parte del dinero con que cuentan las OSC tenga en última instancia el mismo origen, las condiciones bajo las cuales se realiza su trabajo y las consecuencias de la dependencia de una u otra fuente son bien diferentes para las organizaciones involucradas.

En efecto, y en quinto término, el Estado se ha convertido en fuente prioritaria de recursos para aquellas organizaciones que menores flujos reciben de la cooperación internacional, mientras que sigue representando porcentajes menores de financiamiento allí donde las OSC se benefician del status prioritario que su país retiene en la relación con los cooperantes internacionales. Cabe destacar, sin embargo, que a diferencia de la cooperación internacional histórica, que solía financiar una variedad mucho más amplia de actividades y programas, los Estados tienden a centrar su relación con las OSC en la subcontratación de servicios, delegando en ellas funciones que ellos mismos no logran desempeñar con eficiencia y eficacia.

En rigor, la tendencia a la delegación de funciones básicas del Estado en OSC se inició décadas atrás, cuando las agencias de cooperación internacional comenzaron a vincularse directamente con las OSC para la ejecución de tareas de acción social en las cuales los Estados fracasaban estrepitosamente, y hoy se intensifica, paradójicamente, por efecto del retroceso de esa misma cooperación internacional. En algunos países se ha llegado a una

situación en que buena parte de los servicios públicos son provistos por organizaciones no gubernamentales; en otros (no necesariamente los mismos), las OSC se han tornado excesivamente dependientes de la financiación procedente de los gobiernos nacionales y locales.

Los múltiples problemas que se derivan de la vinculación de las OSC con el Estado no ya como donante sino como contratante de servicios de consultoría, asesoría técnica y ejecución de obras son destacados incluso en los países donde dicha vinculación es más incipiente. En primer lugar, como ya se ha dicho, el realce de este vínculo beneficia desproporcionadamente a las OSC que se ajustan al rol de agencias ejecutoras de políticas públicas y proveedoras de servicios sociales en desmedro de las organizaciones de segundo grado (redes, colectivos) y las OSC de promoción de derechos e incidencia. Segundo, típicamente estos vínculos se basan en contratos ad hoc celebrados en ausencia de marcos legales claros y específicos, y que –al igual que, cabe señalar, ocurría y ocurre con frecuencia con la cooperación internacional– raramente contemplan recursos para el fortalecimiento institucional, la construcción de capacidades, la capacitación del personal, y la sistematización de experiencias o capacidades de incidencia. Esta carencia de fondos para gastos institucionales mínimos se observa en el fenómeno que presentan las organizaciones pobres con proyectos ricos: OSC que apenas logran sobrevivir pese a la magnitud de sus emprendimientos. Tercero, el típico contrato que ofrece el Estado transforma a las OSC en ejecutoras de políticas en cuya definición ellas no han participado, y en el curso de cuya ejecución carecen de oportunidades para aportar sus saberes y experiencias. Cuarto, esta relación expone a las OSC a algunos de los peores vicios que presentan muchos Estados de la región: procesos engorrosos, criterios de asignación poco transparentes, actos de discriminación ideológica. Quinto, la delegación de funciones en OSC impone al Estado un rol de contralor que a menudo no tiene las herramientas adecuadas para ejercer y que suele desempeñar con un énfasis desmesurado en el cumplimiento de los requisitos formales y en la rendición financiera por encima de la evaluación de resultados e impactos. Ello redundará en una distorsión en el uso

de los recursos organizacionales de las OSC sometidas a tales exigencias. Sexto, la imposición de exigencias administrativas excesivas redundará en concentración de fondos en organizaciones grandes y con mayor trayectoria y conexiones, así como en cuestionamientos generalizados a la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC. En suma, la dependencia del Estado hace peligrar el carácter específico de las OSC, que tienden a realzar sus capacidades técnicas para convertirse en remedos de empresas privadas en competencia con otras OSC (y con empresas privadas propiamente dichas) para ofrecer sus servicios al Estado, en desmedro de sus capacidades de incidencia, crítica, denuncia y control de los poderes públicos. No deja de ser paradójico que la vinculación con el Estado acabe reenviando a las OSC al mercado del mismo modo (y genere similares tensiones entre el desarrollo de la actividad y el cumplimiento de la misión organizacional) que la otra vía alternativa para la generación de ingresos que las OSC exploran actualmente, aunque en forma aún más incipiente: la creación de emprendimientos productivos y comerciales.

En sexto lugar, por la dependencia excesiva ya sea de los flujos de la cooperación internacional, en los casos de varios países centroamericanos, ya de las transferencias del Estado, como ocurre en algunos casos del Cono Sur, se plantea el problema de la escasa diversificación de las fuentes de financiamiento, tema en el cual ahondaremos en la próxima sección.

Por último, y en relación con la otra fuente de ingresos de las OSC que va en aumento, se destaca el hecho de que las fundaciones de empresas tienden a concentrar sus recursos –que no necesariamente consisten en fondos líquidos, sino que a menudo toman la forma de donaciones en especie– en rubros seleccionados en función de las prioridades de las empresas. Si bien es cierto que en el pasado la determinación del foco de la cooperación internacional solía guiarse por los intereses políticos, definidos en términos más o menos amplios, de los países donantes, y que actualmente el énfasis pasa a colocarse de modo creciente sobre los intereses económicos y estratégicos de dichos países, muchas OSC consultadas manifiestan reparos ante el hecho de que las fundaciones de empresas se

guiarían en sus decisiones de financiamiento por intereses económicos de las empresas definidos de modo mucho más estrecho. De hecho, es en función de tales intereses, a los que se suma la falta de confianza en la capacidad y eficiencia de las OSC, que las fundaciones empresariales a menudo (aunque con variaciones importantes entre áreas) optan por operar sus propios proyectos y programas en lugar de asociarse con OSC o hacer donaciones para que éstas lleven adelante sus proyectos.

Escenarios móviles

Las transformaciones descritas, con sus ritmos variables e impactos desiguales, han creado varios escenarios típicos, cuyos extremos polares son la dependencia de las transferencias del Estado, característica de algunos países que se hallan más lejos de los circuitos por donde circula el dinero de la cooperación internacional; y la dependencia de los flujos de la cooperación internacional, tanto mayor cuanto menor es el grado de desarrollo del país en cuestión y, por lo tanto, más elevado es su grado de prioridad como receptor de ayuda desde la óptica de los donantes internacionales. No debe perderse de vista, sin embargo, el hecho de que –tal como se observa en algunos casos que se describen a continuación– los fondos que las OSC reciben como resultado de contratos de ejecución de servicios celebrados con organizaciones gubernamentales a menudo provienen a su vez de programas de la cooperación internacional.

Un tercer conjunto de países, finalmente, ofrece escenarios más matizados: combinaciones más equilibradas de cooperación internacional y fondos gubernamentales, y/o mayor penetración de financiamiento privado, usualmente bajo la forma de la responsabilidad social empresarial (RSE).

Relaciones privilegiadas con el Estado

En el primer escenario se colocan países como Chile y Uruguay, donde la escasez de cooperación internacional directa para las OSC es compensada por el financiamiento del Estado, lo cual tiende a convertir a aquellas básicamente en ejecutoras de política pública. Posiblemente sea en

Chile donde el fenómeno se encuentra más establecido, ya que esta reconfiguración de funciones comenzó hace más de dos décadas. En efecto, tras el fin de la dictadura, a principios de los años noventa, la cooperación internacional se volcó de la sociedad civil al Estado, donde habían pasado a ubicarse sus interlocutores históricos. De ahí que las OSC se vieran obligadas, muy tempranamente, a asociarse con el sector público como consultoras y ejecutoras de programas sociales, en competencia por los recursos disponibles con empresas y otras organizaciones sociales. Actualmente las OSC chilenas se financian mayormente por medio de transferencias del Estado central y de los gobiernos regionales o municipales para la ejecución de proyectos y, en menor medida, para la realización de estudios (vía fondos concursables, asignación directa, subsidios, o contratos de prestación de servicios). Se estima que las OSC en Chile son financiadas en un 70% por el Estado, un 20% por la cooperación internacional y un 10% por las empresas⁹. Según una encuesta aplicada a las organizaciones socias de la Asociación Chilena de ONG ACCIÓN, el porcentaje proveniente del Estado se sitúa en torno del 50% y la venta de productos o servicios (básicamente al Estado) alcanza casi el 30%, mientras que la cooperación internacional da cuenta de solamente el 20% de los ingresos.

Según se consigna en el estudio de Cono Sur/Brasil, los concursos por contratos del Estado se han convertido en Chile en la fuente dominante (aunque no necesariamente excluyente) de ingreso de muchas OSC pequeñas, mientras que las más grandes, usualmente vinculadas a instituciones religiosas o culturales, en muchos casos indistinguibles de empresas privadas (aunque sin fines de lucro), descansan en mayor medida en las asignaciones directas. La mayor parte de los fondos provistos por el Estado se destinan a áreas sociales (infancia, mujer, juventud, salud, pobreza, etc.). Diferentes gobiernos han privilegiado diferentes mecanismos de financiamiento: mientras que durante su primer gobierno Michelle Bachelet, de la centroizquierdista Concertación, favoreció las transferencias directas, el gobierno de centroderecha de Sebastián Piñera privilegió los fondos concursables, que han obligado a las OSC,

⁹ Francis Valverde, Vicepresidenta de ACCIÓN, entrevista 20/01/14, citada en Estudio Subregional Cono Sur/Brasil.

independientemente de sus dimensiones o funciones, a competir por los recursos y a cumplir con crecientes exigencias financieras y administrativas (en particular, la presentación de una garantía por el 100% del valor de los fondos recibidos de parte del Estado), que las más pequeñas o menos dinámicas no están en condiciones de satisfacer. Durante ese período, muchas fundaciones históricas debieron cerrar sus puertas. Las OSC chilenas se benefician también de aportes estatales indirectos por la vía de los incentivos tributarios: exenciones del impuesto a la renta a las organizaciones sin fines de lucro y franquicias tributarias a las donaciones de privados a dichas organizaciones. De hecho, la filosofía de la RSE también está bastante desarrollada en Chile –no obstante, las OSC consultadas destacan que muchas de las donaciones de las empresas son realizadas desde una perspectiva de caridad y no de desarrollo.

El fenómeno uruguayo es similar. Durante décadas las OSC de ese país recibieron flujos muy importantes de la cooperación internacional. Ante el retroceso de ésta, los requerimientos financieros de las OSC han sido satisfechos cada vez más mediante transferencias del Estado, especialmente bajo la forma de contratos para la ejecución de políticas públicas. Este escenario se profundizó desde 2005, cuando el gobierno nacional pasó a ser ejercido por una coalición de izquierda que aplicó una serie de reformas sociales e instauró nuevos mecanismos de relacionamiento y participación de la sociedad civil en la planificación y ejecución de políticas públicas. Los gobiernos central o departamentales constituyen actualmente las principales fuentes de financiamiento para una elevada proporción de OSC, tendencia que va en aumento. Según un informe reciente, para 37 de las 46 organizaciones relevadas que recibieron aportes gubernamentales, éstos representaron más del 50% de su presupuesto anual, y para 23 de ellas el financiamiento estatal ascendió a más del 90% de su presupuesto¹⁰.

Cabe señalar, finalmente, que en la mayoría de (si no en todos) los casos, independientemente del grado de penetración del Estado como financiador de las actividades de la sociedad civil, las relaciones de éste con las OSC tiende

a fluctuar, ya sea en sus magnitudes o en sus formatos, al compás de los cambios políticos y económicos, sin grandes perspectivas de permanencia en el largo plazo. Así, por ejemplo, en varios países la vinculación se ha incrementado recientemente con el acceso al poder, a nivel nacional o local, de gobiernos de izquierda: un ejemplo de ello, dentro del grupo de países con OSC altamente dependientes del Estado, es el ya mencionado de Uruguay. Dentro del conjunto de países con OSC más dependientes de la cooperación internacional, por su parte, cabe mencionar a modo de ejemplo el caso de Perú. En ese país, desde los años ochenta numerosos municipios fueron ganados por partidos de izquierda, generándose una colaboración entre las OSC y los gobiernos locales para la puesta en marcha de programas de desarrollo. Esta alianza, junto con las denuncias de las OSC de incidencia sobre temas de derechos humanos, enfrentó a las OSC con el gobierno nacional, que las fiscalizó intensamente y las intervino con frecuencia. La siguiente gran crisis económica, por su parte, redujo los recursos de los gobiernos locales y expulsó de la gestión a las OSC. En los noventa, durante el gobierno de Fujimori, la escena política fue monopolizada por la lucha contra la guerrilla y el problema de la pobreza. Presionado por los organismos multilaterales de financiamiento, el gobierno duplicó el gasto social, y las OSC encontraron un nicho de trabajo privilegiado, especialmente a nivel municipal, en los nuevos programas de lucha contra la pobreza. Fue entonces cuando muchas OSC dejaron de realizar labor política y de incidencia y se concentraron en la capacitación de emprendedores sociales y micro-empresarios rurales y urbanos. Bajo el gobierno de transición instaurado tras la caída de Fujimori, en 2001, las OSC encontraron un nuevo nicho de colaboración, esta vez con el gobierno nacional, en el rol de ejecutoras de programas gubernamentales financiados por la cooperación internacional. La amistad con el gobierno, sin embargo, tuvo corta vida, en la medida en que éste pronto intentó imponerles mayores controles y, sobre todo, canalizar hacia sus propias arcas los fondos internacionales que fluían en forma directa hacia las OSC. Este patrón de colaboración inicial seguida de conflictos se repitió con cada gobierno posterior, que indefectiblemente acabó considerando a las OSC como competidoras en

la canalización de recursos y, en el caso de las OSC de incidencia, como denunciantes molestos. Por último, los elevados índices de crecimiento económico del Perú de la última década fueron acompañados de un estancamiento de la ayuda para el desarrollo. No obstante, el país sigue recibiendo importantes flujos de la cooperación internacional, situados en torno de los 20 dólares per capita, y buena parte de las OSC depende casi totalmente del financiamiento externo, sea en forma directa o a través de contratos gubernamentales financiados con préstamos o donaciones internacionales.

Predominio del financiamiento internacional

En el segundo escenario se ubica buena parte de los países centroamericanos y andinos, que aún reciben flujos importantes de cooperación internacional (oficial y no oficial) y donde la relación de las OSC con el Estado está poco desarrollada y atravesada –al igual que, en muchos casos, la relación con el sector privado– por la desconfianza recíproca.

El estudio subregional de Centroamérica y México estima que más del 95% de las OSC de la subregión recibe fondos internacionales. A lo largo de décadas cuantiosos recursos han fluído a través de las OSC internacionales de los países donantes, convertidas así en virtuales empresas de cooperación –promotoras, a su vez, del crecimiento acelerado del sector de las OSC en los países receptores.

La Comisión Europea es la institución que más iniciativas administra por medio de convocatorias directas abiertas a las OSC de los países centroamericanos. Las principales beneficiarias de estas transferencias han sido las OSC de Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador, países que aún hoy mantienen status prioritario para la Unión Europea. Estas transferencias han sido destinadas sobre todo a proyectos de gobernabilidad, derechos humanos, seguridad alimentaria, respuesta a emergencias, promoción de la democracia, lucha contra la pobreza, integración, educación, salud y medio ambiente. No obstante, las OSC destacan que el proceso para solicitar subvenciones de la Unión Europea es complejo y riguroso, y a menudo supone una serie de prerrequisitos técnicos, administrativos,

institucionales y financieros –en particular, capacidad de cofinanciación– que muchas organizaciones son incapaces de satisfacer. También desempeñan roles importantes el sistema de Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, que canalizan fondos de los países cooperantes hacia OSC que trabajan en desarrollo, gobernabilidad, participación ciudadana y derechos humanos, entre otros temas.

En el terreno bilateral, cabe destacar que durante la primera década de este siglo gran parte de las OSC de la subregión tenía algún proyecto de cooperación española, y un número importante dependía en un 100% para su funcionamiento de esta cooperación. En un lapso de tres años, sin embargo, la cooperación española se redujo en un 70-75% en relación con los flujos de 2008-2009. De igual modo, la cooperación de los países nórdicos, tradicionales aliados de las OSC de la subregión, iniciaron hace alrededor de un lustro un proceso de retraimiento y replanteo de su cooperación, que en algunos casos llegó al cierre de sus ventanillas.

La reducción drástica de algunas de las cooperaciones más dinámicas y abundantes de la subregión pone actualmente en peligro la supervivencia de la plataforma de institucionalidad creada en torno de los flujos internacionales de ayuda, sin que el Estado –cuya relación con las OSC ha sido históricamente de indiferencia y desconfianza– se perfiló como proveedor sustituto en el futuro cercano. En efecto, aunque el rol del Estado como financiador de las OSC se ha ido ampliando desde los años ochenta, en gran medida como resultado de la exigencia de involucrar a la sociedad civil impuesta por los organismos multilaterales para los proyectos financiados por ellos, en muchos países las OSC siguen siendo consideradas por los gobiernos como competidoras por el reparto de los fondos de la cooperación internacional, tensión que ha llevado en algunos casos al despliegue de campañas de desprestigio destinadas a forzar una distribución más favorable a los gobiernos. Esta situación se repite en algunos países andinos, como Bolivia y Ecuador, donde la hostilidad de los gobiernos no sólo ha excluido a muchas OSC como contratistas del Estado sino que además las ha indispu-

¹⁰ Cf. ICD (2012) *Rendir Cuentas. La sustentabilidad: un desafío para las organizaciones de la sociedad civil. Informe Uruguay 2012*. Montevideo: ICD.

frente al público en general ¹¹, dificultando la búsqueda de otras fuentes de financiamiento en un contexto en el cual, por añadidura, el financiamiento privado es restringido dadas las pequeñas dimensiones del sector no-público de la economía. En algunos países, como Ecuador, la hostilidad se manifiesta también en los crecientes controles y regulaciones impuestos sobre el sector, particularmente intensos en lo que se refiere a la recepción de fondos. A ello se suma en algunos países, distribuidos a lo largo de toda la región, la discriminación ideológica –designada en ciertos casos como lisa y llana persecución. De ahí el panorama de incertidumbre, debilidad institucional y repliegue territorial que contemplan numerosas organizaciones.

De igual modo, en la mayoría de los países andinos –con las importantes excepciones de Colombia (hasta los años noventa) y Venezuela (hasta el día de hoy)- el financiamiento internacional fue fundamental en el origen y desarrollo de las OSC. Actualmente la mayoría de las OSC de desarrollo sigue dependiendo del financiamiento internacional para su financiamiento, proveniente de fuentes tanto oficiales como no oficiales. Aunque la cooperación internacional que llega a las OSC es muy pequeña en relación a la que manejan los gobiernos, su focalización en ciertos temas ha hecho que su impacto sea enorme, especialmente en el campo de la defensa de derechos, medio ambiente y desarrollo rural. Sin embargo, las organizaciones consultadas afirman que esas fuentes están disminuyendo o piensan que ello sucederá en el futuro cercano, y subrayan que desde hace tiempo la cooperación internacional se ha reorientado hacia ciertas áreas específicas, perjudicando a muchas OSC, que debieron reducir sus actividades y reducir su personal al mínimo indispensable, y beneficiando a otras. Entre estas últimas, por ejemplo, la organización Desarrollo y Autoayuda, que maneja programas de salud, educación, producción y combate del trabajo infantil en Ecuador, Bolivia y Perú, ha experimentado un crecimiento acelerado.

Tal como lo destaca estudio de la subregión Andina, la búsqueda de financiamiento ha provocado desplazamientos desde una orientación más ideológica –política o religiosa, según el caso- hacia acciones concretas de fortalecimiento de las comunidades, la microempresa familiar y la

modernización agrícola, y trocaron los principios del trabajo solidario por relaciones laborales contractuales y profesionales. Asimismo, son numerosas las OSC que hoy buscan activamente diversificar sus fuentes de financiamiento. Según una encuesta administrada a 48 OSC de los cinco países andinos, el 70% de ellas tiene todavía acceso a donaciones de ONG internacionales, las cuales representan el 21% de su presupuesto; el 44% recibe fondos de fuentes multilaterales (13% del financiamiento) y el 33% de fuentes bilaterales (10% del financiamiento). En total, el 44% del volumen del financiamiento de las OSC consultadas procede de fuentes internacionales, mientras que el 56% restante proviene de fuentes nacionales. Así, el 48% de las organizaciones dice recibir financiamiento del gobierno nacional, en montos que representan en promedio el 14% de sus presupuestos; el 65% recibe contribuciones de empresas nacionales (19% del presupuesto), y el 70% cuenta con ingresos de generación propia, ya sea por venta de servicios o por pagos de los beneficiarios, los cuales ascienden al 21% de sus presupuestos. En lo que se refiere a sus estrategias a futuro, casi la mitad (48%) de las organizaciones afirma que seguirá buscando nuevas fuentes de financiamiento internacional, y el 63% afirma que buscará alianzas con el sector privado. Igualmente, casi la mitad piensa fortalecer las estrategias de fundraising. Numerosas organizaciones (42% del total) exploran la posibilidad de generar fuentes propias de financiamiento mediante negocios que produzcan ganancias, y otro tanto (44%) buscará mejorar la gestión de la organización y, entre otras cosas, establecer un departamento de *fundraising*.

El caso de Bolivia –el país andino que aún recibe la mayor cantidad de ayuda al desarrollo per cápita- es ilustrativo de muchos de los cambios en curso. En efecto, las OSC bolivianas fueron siempre muy dependientes del financiamiento internacional. En los años ochenta las políticas de reforma neoliberal redujeron el rol del Estado en la provisión de servicios sociales, que pasó a ser complementado (en un 50%, en el caso extremo de la salud primaria) por la acción de las OSC; de ahí el crecimiento explosivo del sector en esa década. En los noventa, por su parte, las OSC hallaron otro espacio de desarrollo

¹¹ En otros casos, como el de Perú, los conflictos históricos del Estado con las OSC se circunscribieron básicamente al sector de las organizaciones de incidencia, promotoras del cambio revolucionario primero y más tarde –tras el retorno de la democracia- en fiscalizadoras del Estado en el terreno de la corrupción, los derechos humanos y la reforma neoliberal. Las organizaciones de desarrollo, en cambio, tendieron a mantener mejores vínculos con el Estado, sobre todo en calidad de contratistas para la ejecución de obras y la realización de acciones –especialmente en salud, educación y vivienda- complementarias a la acción del Estado.

privilegiado por efecto del proceso de descentralización administrativa e impulso de la participación popular. Sin embargo, pocos años más tarde, cuando los municipios adquirieron las capacidades necesarias –en muchos casos como resultado de los programas de capacitación desarrollados por las propias OSC-, comenzaron a absorber algunas de las funciones antiguamente delegadas en OSC, e incluso a integrar servicios –como los de salud primaria- que habían sido creados por aquellas. Buena parte del financiamiento, además, se desplazó desde OSC tradicionales (formato ONG) hacia organizaciones de base generalmente poco preparadas para gestionarlo. Este desplazamiento se intensificó en los años 2000, bajo un nuevo gobierno de izquierda que privilegió la comunicación directa con las bases en un contexto en que los propios donantes internacionales se volcaron a financiar labores de intervención directa de las organizaciones de base. El período iniciado entonces se ha caracterizado por una alta tasa de mortalidad y natalidad de OSC: decadencia de las históricamente vinculadas con los gobiernos locales; auge de las ligadas a los nuevos temas y fuentes de financiamiento. De ahí la corta edad de la mayoría de las entidades, y el porcentaje reducido de organizaciones más antiguas (sólo el 10% tiene al menos 24 años de existencia) ¹². Asimismo, desde 2008 el gobierno nacional obtuvo apoyo internacional para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, con lo que muchos recursos de la cooperación bilateral que solían fluir en forma directa hacia las OSC pasaron a ser administrados por el gobierno central.

Por último, también las OSC paraguayas se financian fundamentalmente con recursos provenientes de la cooperación internacional. De hecho, Paraguay es el país del Cono Sur donde la vinculación de las OSC con el Estado es más incipiente y reciente, por efecto de su transición democrática tardía. Si bien la cantidad de convenios de OSC con el Estado ha aumentado, todavía es reducida; el financiamiento empresarial, por su parte, es poco significativo. Sin embargo, las fuentes de financiamiento varían según las áreas de trabajo: mientras que las OSC que trabajan en temas de democracia y desarrollo se

financian fundamentalmente mediante cooperación internacional, muchas OSC que proveen servicios –sobre todo en salud y educación, donde virtualmente reemplazan al Estado- reciben financiamiento público, bajo la forma de fondos concursables, subvenciones directas para la cogestión de servicios, y fondos del Presupuesto General otorgados directamente por el Congreso. Otras estrategias de recaudación de fondos, menos difundidas, incluyen la venta de productos, las donaciones de particulares y empresas, y las rifas. Desde hace algunos años, asimismo, se ha instalado la práctica de algunas empresas de llamar a concursos por montos pequeños (cinco mil dólares en promedio) para proyectos en temas de infancia, educación infantil y cultura.

Escenarios híbridos y aporte empresarial

En algunos países, como Colombia y Venezuela, donde el financiamiento externo ha sido históricamente muy reducido, el financiamiento privado de origen nacional es un mecanismo de financiamiento de las OSC mucho más antiguo y de mayor peso que en el resto de la región.

En el caso de Colombia, la escasez de ayuda externa redundó en un desarrollo relativamente lento y tardío de las OSC, que pasaron a depender en mucho mayor medida del financiamiento nacional, proveniente tanto del gobierno como de la empresa privada. Ya en los años sesenta, en efecto, las organizaciones humanitarias de la primera época fueron superadas en número por las OSC de prestación de servicios (salud, educación, trabajo, apoyo agrícola, vivienda), alimentadas por el progresivo aumento del gasto público social –una tendencia que se profundizaría en los ochenta. En un contexto de alta ineficiencia del Estado, las OSC promovieron la organización comunitaria, la auto-construcción, la auto-ayuda y todo tipo de auto-servicios. El financiamiento internacional era muy limitado –inferior a tres dólares per cápita- y llegaba a un número muy escaso de organizaciones (aunque resultó significativo para las organizaciones que se oponían al gobierno, que tenían vedado el acceso a los recursos estatales). Fue para esa misma época que surgieron numerosas fundaciones empresariales

¹² Cf. Freiberg, Daniel von (2011) "Las ONG bolivianas: análisis de su evolución y dimensión financiera", en *Tinkazos* No. 30: 79-103. La Paz, Bolivia.

-inicialmente dentro de una lógica filantrópica y más tarde volcadas a la capacitación laboral, el apoyo a la educación, el micro-crédito y la promoción de la empresa familiar- así como empresas sociales, sin fines de lucro (“cajas de compensación”), que pasaron a ofrecer servicios de salud, recreación y vivienda, entre otros, y a licitar proyectos de capacitación laboral y distribución de otros subsidios del Estado. Desde los setenta, por su parte, se produjo un aumento del voluntariado. De los procesos de fines de los ochenta y los noventa –los nuevos parámetros de participación establecidos en la nueva constitución y los avances del proceso de paz- salieron fortalecidas las organizaciones por la paz y los derechos humanos; florecieron, asimismo, formas más horizontales de organización y coordinación en torno a agendas específicas, especialmente en el campo de vivienda y hábitat. El debilitamiento de las organizaciones sindicales y campesinas, por su parte, se vio contrarrestado por el fortalecimiento de las de carácter étnico (incluidas las afroamericanas), de género y vecinal.

Actualmente, las fundaciones de empresas son en Colombia mucho más numerosas que en otros países de la región, y muchas de ellas cuentan con programas de desarrollo económico y social, entre los cuales se destacan los de apoyo a microempresas ¹³. El incremento abrupto de la AOD producido desde 1999, que ha llegado a cuadruplicar los montos precedentes, no ha alterado en lo fundamental el cuadro descripto, ya que se ha aplicado mayormente al Plan Colombia –es decir, más allá de algunos componentes sociales y de reconversión de cultivos, se destina básicamente a gastos de fumigación de cultivos de coca y amapola y de combate de la guerrilla asociada al narcotráfico.

En el caso de Venezuela, la historia de las OSC está ligada al desarrollo de la economía petrolera, en particular desde el alza de los precios del crudo en 1973 y la nacionalización de las empresas del sector un año más tarde. Ello hizo del Estado venezolano el principal actor económico (aunque no lo volvió más eficiente en el desarrollo de sus funciones), y de Venezuela un país rico (aunque no desarrollado, ya que la riqueza petrolera no hizo sino ahondar las brechas sociales, con la pobreza en brutal aumento desde la crisis

de principios de los ochenta). Frente a la persistente y elevada pobreza y la incapacidad del Estado para hacerle frente, muchas funciones de asistencia social fueron asumidas por OSC.

Por su elevado PBI, Venezuela prácticamente no ha recibido ayuda para el desarrollo: los aportes en ese concepto han promediado menos de 2 dólares per cápita a lo largo de décadas. De ahí que las OSC buscaran acceder a fondos de fundaciones privadas o a contratos con instituciones del Estado; adicionalmente, montos reducidos fueron captados, al igual que en los restantes países de la región, por instituciones ligadas a la Iglesia Católica (y, en algunos casos, a redes de iglesias protestantes). Los primeros préstamos importantes de la cooperación internacional –procedentes sobre todo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del BID, destinados estos últimos a la modernización del Estado- datan de los años noventa; sin embargo, tuvieron muy escaso peso sobre el conjunto de la economía. Aún hoy la cooperación internacional –bajo la forma de pequeños montos- tiende a concentrarse en unos pocos temas de derechos humanos, medio ambiente y género.

En contrapartida, el financiamiento privado local es de larga data: ya antes de 1950 fueron creadas una federación de entidades empresariales y varias fundaciones asistenciales de empresas, y antes de 1960 funcionaba en el país una gran variedad de fundaciones de empresas tanto nacionales como extranjeras. Tras la irrupción de la guerrilla en los años sesenta, y a la par del surgimiento de una plétora de organizaciones de denuncia e incidencia en temas de derechos humanos, justicia, presos y refugiados, la perspectiva empresarial se desplazó de la beneficencia a la promoción social, y se multiplicaron las organizaciones de fomento de la acción comunitaria, la vivienda popular y la educación –muchas de ellas fundadas por importantes empresarios y banqueros. En 1964 los diversos fondos de inversión social empresarial se reunieron en una única plataforma organizativa integrada por 130 empresas (actualmente 64) que pasaron a contribuir a ella entre el 2 y el 5% de sus utilidades antes del impuesto sobre la renta. Con la nacionalización de las empresas petroleras en 1974,

¹³ Cf. Rojas, María C. (2000) “Corporate Philanthropy and Democratic Governance in Colombia”, paper presentado en el congreso internacional de la Latin American Studies Association, Miami, Florida; y Gutiérrez, Roberto et al. (2006) *Aportes y Desafíos de la Responsabilidad Social Empresarial en Colombia*. Bogotá: Fundación Corona.

desaparecieron las iniciativas sociales vinculadas con las petroleras extranjeras y surgieron en cambio fundaciones corporativas nacionales. En la década de 1980 fue adoptado de lleno el concepto de fundación corporativa para empresas tanto privadas como públicas.

Pese a conservar uno de los PBI per capita más altos de América Latina, la década de 1990 se caracterizó en Venezuela por el pronunciado aumento de la pobreza y el ajuste del gasto público, junto con la multiplicación de OSC y movimientos sociales por los derechos de la mujer, la infancia, la juventud, los poblaciones pobres, las minorías étnicas y el medio ambiente. En contraste, las fundaciones empresariales perdieron relieve, especialmente a partir de la crisis financiera de 1994 –al tiempo que el Estado, altamente ineficiente, intensificaba la delegación de funciones en OSC bajo contratos de provisión de servicios, fenómeno que se acentuaría luego con el proceso de descentralización. Actualmente las empresas realizan sus acciones de ayuda al desarrollo bajo la filosofía de la RSE; no obstante, la magnitud de sus aportes disminuyó a medida que la industria entró en crisis y descendió abruptamente la cantidad de empresas medianas y pequeñas en funcionamiento en el país (de unas 15 mil en 1990 a menos de 5 mil en 2012). Al mismo tiempo, las OSC relevadas afirman no recibir contribuciones significativas del Estado y describen un panorama de discriminación gubernamental hacia las organizaciones independientes.

México, por su parte, presenta elementos híbridos que impiden su clasificación en uno u otro de los escenarios planteados. Por un lado, las OSC mexicanas tienen una experiencia de décadas en la colaboración con el Estado, apoyada por un marco legal que –a diferencia de lo que ocurre en Centroamérica- reconoce un espacio para la participación social en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas de desarrollo social. Al mismo tiempo, funciona en el país una gran cantidad de fundaciones empresariales no solamente extranjeras (y sobre todo estadounidenses) sino también nacionales (tales como las de Carlos Slim, Telmex, Televisa y Azteca, entre muchas otras). Sin duda existen fundaciones similares –“brazos sociales” de importantes empresas agroexportadoras y de

servicios- en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá; sin embargo, en los cuatro primeros países el peso de sus aportes es inconmensurable con el de la cooperación internacional. En todos los casos, estas fundaciones reciben ingresos de sus respectivas empresas fundadoras, ejecutan convenios de colaboración con el Estado, reciben fondos de la cooperación internacional, y desde hace algunos años recaudan fondos del público por medio de “teletones” de frecuencia anual. Es de destacar, sin embargo, que con frecuencia ejecutan por sí mismas parte de sus fondos, sin recurrir para ello a OSC. De hecho, en el caso de Centroamérica no parece haber canales de coordinación establecidos entre las OSC y las fundaciones nacionales –en gran medida, por efecto de los reparos políticos manifestados por las OSC.

Los casos de Brasil y Argentina también presentan elementos mixtos, con ninguna de las fuentes de recursos en un rol dominante. En el primer caso, cabe señalar que el panorama del financiamiento es difícil de dilucidar, tanto por el tamaño del sector como por el hecho de que muchos datos son inaccesibles. Según datos del Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE), cerca de 300 mil fundaciones privadas y asociaciones sin fines de lucro están registradas en el país, pero solamente unas 10 mil reciben fondos por medio de convenios con el gobierno federal. Sin embargo, la consideración de todos los niveles de gobierno proporciona un cuadro diferente. Así lo hace notar una investigación del Centro de Estudios sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación (CETIC) con datos de 2012, según la cual el 66% de las organizaciones relevadas tiene financiamiento público, sea municipal, estadual o federal ¹⁴. Además, el 24% de las 3.546 entidades consultadas declaró que los fondos gubernamentales eran su principal apoyo. Con todo, el financiamiento del Estado no es dominante: para el 26% de las organizaciones comprendidas en el estudio la principal fuente de recursos son las mensualidades o anualidades de sus asociados; asimismo, el financiamiento empresarial ocupa un espacio importante y creciente, alimentado por numerosas fundaciones creadas a partir de nuevas riquezas, tales como la Fundación Banco Itaú,

¹⁴ Cf. IBGE (201a) *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010*. Río de Janeiro: IBGE, disponible en ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf; y Lopes, Felix G. (2013) *As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)*, citado en ABONG (2013) *O dinheiro das ONGs: Como as Organizações da Sociedade Civil sustentam suas atividades - e porque isso é fundamental para o Brasil*.

el Instituto Gerdau, la Fundación Vale, la Fundación Roberto Marinho y la Fundación Odebrecht. Cabe destacar, sin embargo, que estas fundaciones suelen operar sus propios proyectos y programas, muchas veces en acuerdo con el gobierno, con otras empresas o con organizaciones comunitarias, más que mediante donaciones a OSC. Según datos de un censo realizado por el Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE)¹⁵ entre 100 de sus 140 asociados, el 55% de los 1,1 billones de dólares invertidos por ellos en acción social en 2011 fueron destinados a actividades directamente ligadas a la ejecución de proyectos, mientras que los recursos destinados al financiamiento de proyectos de terceros representaron el 29% del total. Solo el 15% de los asociados realiza su inversión social exclusivamente a través de donaciones a terceros (el porcentaje es algo mayor entre las empresas). Ello se debe, según un análisis de la Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) al que sin duda suscribirían numerosas organizaciones a lo largo de la región, a factores entre los cuales se destacan la baja confianza de los empresarios en la capacidad y en la eficiencia de las OSC para llevar adelante sus acciones; la preferencia de empresas y fundaciones empresariales por alinear sus inversiones sociales a sus negocios o los de las empresas de las cuales dependen; y el mayor acceso a la información, a la hora de realizar evaluaciones para justificar los aportes, cuando éstos son destinados a proyectos propios más que a actividades de terceros¹⁶.

En Argentina, por su parte, hay una penetración creciente, aunque todavía menor en términos de su incidencia cuantitativa, del financiamiento privado. Así, por ejemplo, el 72% de las 89 organizaciones que integran la red HelpArgentina manifiesta recibir apoyo de empresas y fundaciones empresariales¹⁷. No obstante, para el 36% de ellas dichos aportes representan menos del 20% de sus ingresos totales, y para una cuarta parte es de entre 20% y 40%. Se observa, asimismo, una diferenciación en las agendas de la cooperación internacional y la filantropía local. Mientras que la primera, aunque con flujos reducidos, sigue apoyando a OSC ligadas a temas de derechos humanos, derechos económicos, sociales y políticos, participación y

governabilidad democrática, la segunda se centra en temas más vinculados con la educación y la promoción social, con intervenciones más directas y asistencialistas¹⁸.

Es importante destacar, por último, que el financiamiento empresarial a OSC en el marco de la RSE y el Pacto Global auspiciado por las Naciones Unidas sigue una tendencia al aumento en muchos países, y no solamente en aquellos que ya cuentan con una penetración importante del financiamiento privado. Sin embargo, como ya se ha observado, el auge de la RSE no se traduce directamente en un mayor flujo de fondos de origen empresarial hacia OSC. Cabe citar a modo de ejemplo los números de Ecuador, donde las acciones de RSE desarrolladas a través de OSC ascienden a un magro 7% del conjunto de actividades de RSE, el 41% de las cuales es realizada directamente por las empresas y el 10% por intermedio de una iglesia. Que el aumento de las acciones de RSE de las empresas se canalice a través de OSC y no por otros medios depende en cierta medida de lo que hagan las propias OSC para cambiar las percepciones, modificar las prioridades, y promover sus relaciones con el sector privado.

En busca de nuevas oportunidades

Las informaciones y opiniones recogidas en los tres estudios subregionales confirman que la sustentabilidad financiera es actualmente uno de los principales desafíos que enfrentan, como sector, las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Paradójicamente, la lucha por la supervivencia en un contexto que ofrece recursos en cantidades decrecientes se produce al mismo tiempo que las OSC son reconocidas formalmente como actores relevantes del desarrollo y se multiplican las exigencias dirigidas hacia ellas en términos de eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

Las fuentes tradicionales de sustento de las OSC –la cooperación norte-sur bilateral y multilateral, así como los Estados nacionales que canalizan el grueso de dicha cooperación– atraviesan procesos de transformación. La sensación de orfandad de muchas OSC se intensifica con la retirada de algunos cooperantes tradicionales que

desempeñaron roles relevantes en las transiciones a la democracia y/o los procesos de paz de muchos países de la región. Hemos visto, sin embargo, que más allá de las a veces pronunciadas variaciones interanuales dependientes de la coyuntura, así como de las modificaciones en la distribución de los flujos dentro de la región como producto de los cambios en las prioridades de los donantes, en términos absolutos (aunque no como proporción de la AOD global) los flujos de la AOD han aumentado significativamente en la región, y en la mayoría de sus países, en el curso de las últimas décadas. Así pues, ¿cómo se explican la percepción de creciente escasez de la mayoría de las OSC consultadas y las penurias económicas que atraviesan? Para entender la situación que enfrenta hoy la sociedad civil organizada deben tenerse en cuenta los procesos, descritos en los capítulos 2 y 3, que ha atravesado el sector en las últimas décadas: acelerado crecimiento y diversificación de formatos y funciones en respuesta a las múltiples demandas sociales que buscan satisfacer. Ello supone, aún en un contexto de estabilidad o aumento de los fondos de la cooperación, una reducción relativa de la oferta en relación con la creciente demanda de financiamiento. Esta desproporción es observable en la típicamente baja tasa de aprobación de propuestas presentadas a concursos. Así, por ejemplo, el primer llamado a presentación de proyectos de la Alianza Mundial para una Mayor Responsabilidad Social (GPSA, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, en 2013, recibió 216 propuestas, de las cuales se aprobaron doce. En el segundo llamado, al año siguiente, fueron aprobadas ocho de las 428 propuestas presentadas. A la bajísima tasa de aprobación (3%) se agrega en este caso el hecho de que solo dos (uno en cada llamado) de los veinte proyectos aprobados (o sea, el 10% del total) fueron para países de América Latina.

El temor de que futuros recortes de la cooperación bilateral y multilateral redunden en ulteriores reducciones de los flujos de financiamiento para las OSC, sumada a la ya notable desproporción entre oferta y demanda de financiamiento y al hecho de que los fondos entregados a las OSC raramente prevén la financiación de procesos de fortalecimiento institucional o de mecanismos de

sostenibilidad futura, está llevando a las OSC de la región a explorar nuevas fuentes de ingresos que posiblemente acaben produciendo importantes cambios en el perfil del sector en los años por venir. Aquellas que fracasan en el intento se ven obligadas a reducir sus presupuestos y actividades y, en el extremo, a cerrar sus puertas. No debe descartarse, por consiguiente, que la tasa de recambio de OSC se acelere en los próximos tiempos, en la medida en que muchas viejas organizaciones incapaces de adaptarse a los cambios en su entorno acaben por desaparecer y otras nuevas ocupen su lugar.

Como veremos en los próximos capítulos, en la búsqueda de nuevas fuentes de recursos tanto internas como internacionales, muchas OSC contemplan actualmente opciones que hace algunos años les resultaban prácticamente impensables: entre ellas, en particular, la financiación de empresas privadas y (en los casos en que la relación entre OSC y Estado ha sido de recelo y hostilidad) la proveniente de los estados tanto nacionales como locales.

En efecto, son cada vez más numerosas (aunque, como hemos visto, este involucramiento varía al compás de los ciclos políticos y económicos) las OSC que buscan y obtienen contratos de provisión de servicios con los gobiernos. Tal como se describe en el capítulo 7, ello está transformando, como era de preverse, los roles de la sociedad civil y sus relaciones con los sectores gubernamental y empresarial –en algunos casos, en dirección de una dependencia excesiva.

Otras organizaciones han optado por incursionar en las microfinanzas y en el modelo de la empresa social. Como era de esperarse, estos nuevos vínculos con el mercado las están forzando a organizarse en función de principios de mercado, con las nada desdeñables consecuencias que se describen en el capítulo 8. Asimismo, y tal como se relata en ese mismo capítulo, la creciente riqueza disponible en algunos países de la región ha dado impulso a la filantropía privada bajo el formato de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), mediante el cual las empresas contribuyen a acciones de promoción social, orientadas sobre todo al mejoramiento de sus relaciones con comunidades

¹⁵ GIFE (2013) *Censo GIFE 2011-2012*. São Paulo: GIFE.

¹⁶ ABONG (2014) *O dinheiro das ONGs. Como as organizações da sociedade civil sustentam suas atividades - e porque isso é fundamental para o Brasil*, disponible en www.abong.org.br.

¹⁷ Cf. www.helpargentina.org/transparencia/miembros.php?q=es/view/transparency_reports/es

¹⁸ RACI (2010) *Mapas y prioridades estratégicas de la Cooperación Internacional*. Buenos Aires: RACI.

relevantes para sus negocios (en sitios de producción, lugares de residencia de sus trabajadores, o localidades usuarias), pero también a mejorar las condiciones de vida (salud y educación, especialmente) de los sectores más vulnerables de la sociedad en general.

En términos generales, numerosas OSC consultadas afirman que la búsqueda de alternativas de financiamiento debe ser lo más diversificada posible, incluyendo el fortalecimiento de la cooperación sur-sur, la concreción de alianzas con OSC y fundaciones privadas internacionales, así como con empresas privadas orientadas por los principios de la RSE; la profundización de la colaboración con el Estado, allí donde es aún incipiente; la promoción del voluntariado y las alianzas con universidades; el diseño de campañas, concursos y festivales para recaudar fondos a nivel local y nacional; y la venta de servicios profesionales especializados (consultoría, capacitación) que hagan uso de la capacidad instalada. Las OSC señalan, asimismo, que las medidas que la actual coyuntura demanda trascienden la mera búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, para abarcar también la forma de administrar los recursos existentes. Entre ellas se destacan la búsqueda de gestiones compartidas por parte de consorcios de OSC nacionales e internacionales, el replanteo del funcionamiento institucional y administrativo para disminuir gastos fijos, la introducción de mejoras en los instrumentos de comunicación e información, la planificación por lógica de resultados e impactos, y la búsqueda de transparencia administrativa y rendición de cuentas a todas las partes involucradas, entre otras.

Fruto de sus nuevas experiencias en la búsqueda de nuevas fuentes de recursos, las OSC se muestran cada vez más atentas a los inconvenientes que presenta cada una de las opciones disponibles, y plantean con creciente consistencia los requisitos que debería cumplir el financiamiento. Sostienen, en primer lugar, que ellas deberían quedar colocadas como actores de la promoción del cambio más que como receptores pasivos de ayuda; segundo, que el financiamiento debería provenir de diversas fuentes, de modo de ofrecer protección ante contingencias, sortear los vicios de la dependencia de una sola fuente, y –en particular cuando las relaciones únicas

involucran el Estado- para preservar las capacidades de crítica, control e incidencia; tercero, allí donde la relación con el Estado convierte a las OSC en proveedoras de servicios y ejecutoras de políticas públicas, debe contemplarse la participación de las OSC en el diseño y la evaluación de los programas que administran o ejecutan; cuarto, es importante que las donaciones permitan no solamente financiar actividades sino también cubrir gastos de funcionamiento y fortalecimiento institucional de la OSC involucrada; y, por último, es fundamental que las relaciones con los Estados se institucionalicen de modo tal de sobrevivir a los cambios de gobierno, proveyendo a las OSC de un entorno de mayor estabilidad y previsibilidad.



5. El financiamiento internacional

Aún en un contexto en el cual muchas instituciones cooperantes internacionales tradicionales, tanto oficiales como privadas, están replanteándose su rol en América Latina, desplazando sus prioridades hacia otras regiones del globo y redirigiendo los flujos que permanecen en nuestra región a países, problemas y temas específicos, el financiamiento internacional en sus diversas formas sigue constituyendo una fuente muy importante de ingresos para las organizaciones de la sociedad civil de los países latinoamericanos. Como hemos visto, sin embargo, la incidencia del financiamiento internacional, en particular en sus formatos tradicionales, presenta grandes diferencias entre países y subregiones, con un peso típicamente mayor en buena parte de los países centroamericanos y andinos, y un peso considerablemente menor en la mayoría de los países del cono sur.

En las páginas que siguen se exploran las fuentes internacionales históricas para la sociedad civil en América Latina, algunas de ellas en franco retroceso pese a mantener en algunos casos un peso importante o un carácter aún mayoritario. También se analizan otros formatos más novedosos del financiamiento internacional, con los que muchas organizaciones ya han comenzado a trabajar, y en los cuales depositan, cada vez más, esperanzas de supervivencia y de crecimiento futuro.

La cooperación multilateral

La historia de relacionamiento de los organismos internacionales multilaterales con las OSC ha cambiado sustancialmente desde la fundación de las Naciones Unidas en 1945. Las OSC se han vinculado de manera creciente tanto con el sistema de las Naciones Unidas, como con instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, así como con las organizaciones del sistema interamericano, entre las que se cuentan la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano

de Desarrollo (BID) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), por caso, unas 30 mil OSC han establecido hasta la fecha relaciones con el sistema de Naciones Unidas.

El apoyo de estos organismos a las OSC tiene lugar fundamentalmente con intermediación de los gobiernos nacionales, los cuales convocan a dichas organizaciones (en gran medida por requerimiento del organismo donante) a participar, en diferentes roles, en proyectos financiados por aquellos. En contraste, el financiamiento directo a las OSC es menos frecuente, y es administrado ya sea desde las sedes centrales, ya desde las oficinas nacionales de los organismos. En el curso de las dos últimas décadas, las OSC latinoamericanas se han vinculado también con entidades subregionales tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Banco de Desarrollo para América Latina (CAF) y, en los últimos años, con organismos intergubernamentales de creación reciente como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por su sigla en inglés).

Las oportunidades de financiamiento para las OSC, sin embargo, no se han incrementado en la misma medida que sus vinculaciones con los organismos multilaterales. De hecho, algunos de ellos –como el FMI– no proporcionan apoyo financiero al sector, a pesar de que convocan a sus organizaciones a diversas reuniones. En otros casos, el apoyo brindado es puramente técnico. Muchas fuentes multilaterales utilizan instrumentos y formatos designados como “de asociación” que buscan articular fondos con otros actores públicos y privados. Y si bien recientemente se han introducido algunas innovaciones –tales como el fondo de múltiples donantes del Banco Mundial– que podrían representar mayores recursos para la sociedad civil, no hay certezas de que ello efectivamente ocurra.

El sistema interamericano y los organismos regionales y subregionales

LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) Y LA FUNDACIÓN PARA LAS AMÉRICAS

En el vértice del sistema interamericano se ubica la OEA, ante todo foro político y, secundariamente, agencia de cooperación para la promoción de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad pública¹⁹. En el marco de la OEA la cooperación se produce sobre todo entre los Estados miembros, financiada por los aportes regulares y por los fondos extrapresupuestarios con que algunos países miembros o donantes externos contribuyen a la organización.

Desde 1999 la OEA ha ampliado sus relaciones con las OSC, creando nuevos espacios institucionales para su participación. Actualmente el número de organizaciones inscritas en el registro de la OEA –y, por lo tanto, habilitadas para participar en reuniones y presentar propuestas– es de alrededor de quinientas. El fortalecimiento de estas relaciones, sin embargo, no ha resultado en un incremento en el financiamiento de las OSC, que se limita a un fondo específico de contribuciones voluntarias, el Fondo para la Participación de la Sociedad Civil, creado en el año 2004 para financiar la participación de OSC en reuniones y actividades de la OEA.

La única vía significativa de financiamiento que se ofrece a las OSC en el marco de la OEA es la de la Fundación para Las Américas (Trust for the Americas), fundada en 1997 para promover la participación de los sectores público y privado en proyectos de desarrollo. La Fundación está asociada a la OEA, que realiza aportes económicos y cuenta con representantes en su junta directiva, pero se alimenta también con recursos financieros de empresas, entidades gubernamentales, fundaciones privadas y agencias de cooperación internacional. Proporciona capacitación, asistencia técnica y recursos financieros a organizaciones

locales, para actividades en las áreas de democracia y gobernabilidad, seguridad ciudadana y oportunidades económicas y de empleo.

EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

En el curso de las dos últimas décadas el BID ha intensificado sus relaciones con las OSC. Desde el año 2000, en particular, el organismo realiza reuniones anuales de diálogo con OSC en los países de la región, de las cuales participan unas 250 organizaciones, además de dedicar a la sociedad civil sesiones específicas en las reuniones anuales de las Asambleas de Gobernadores del Banco. Asimismo, el BID sostiene un diálogo con la sociedad civil a nivel local –institucionalizado en grupos consultivos integrados por OSC locales– a través de las veintiséis representaciones que mantiene en los países prestatarios, cada una de las cuales cuenta con un enlace con la sociedad civil.

El sostenido aumento de los vínculos, sin embargo, no ha sido acompañado de incrementos de iguales dimensiones en el apoyo a las OSC, bajo la forma ya sea de financiamiento o de asistencia técnica. Al margen de algunos pequeños fondos específicos para actividades de la sociedad civil disponibles en las representaciones del BID en algunos países, los mecanismos de apoyo del BID a la actividad de las OSC en la región son escasos, consisten a menudo en montos pequeños, suelen implicar procesos complejos, y muy raramente contemplan recursos para financiar el funcionamiento de las organizaciones y su fortalecimiento institucional.

Entre las oportunidades de financiamiento más conocidas y publicitadas que el BID ofrece a las OSC se cuentan el Programa de Desarrollo Cultural, vigente desde 1994; el Fondo Japón para la reducción de la pobreza, creado en el año 2000; y el Fondo Multilateral de Inversiones, fundado en 1993 y convertido en el mayor proveedor de asistencia técnica para el desarrollo del sector privado

¹⁹ Cf. Domínguez, Ricardo (2013) “Los laberintos de la cooperación en un organismo político. El caso de la OEA”, en Arriola Salvador, Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez L., *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*. Madrid: SEGIB-AECL.

en América Latina y el Caribe. A ellos se suman algunos reconocimientos y premios altamente competitivos, tales como el Premio Juscelino Kubitschek, otorgado anualmente a dos instituciones de los países miembros del BID por sus contribuciones al desarrollo económico y social, y el Premio Alas-BID, que es entregado a una institución en reconocimiento por su aporte a la innovación, la investigación y la calidad de los programas dirigidos a menores de seis años en comunidades vulnerables de la región.

El Programa de Desarrollo Cultural apoya proyectos culturales con impacto social en los países de la región que integran el Banco. Con un llamado anual, apoya iniciativas (típicamente no más de una por país, aunque en ocasiones fueron financiadas dos y hasta tres) cuyas necesidades de financiamiento se ubiquen entre los 3 mil y los 7 mil dólares estadounidenses. Las OSC postulantes deben tener al menos cinco años de existencia jurídica, una cuenta bancaria a nombre de la institución, y un mínimo de cinco años de trabajo en el área cultural y artística. El financiamiento otorgado no puede ser utilizado para cubrir sueldos o gastos administrativos de la organización, ni para desarrollar labores de fortalecimiento institucional. Pese a sus limitaciones, la cantidad de postulaciones al programa han aumentado año tras año, lo cual lo ha tornado más competitivo. Así, por ejemplo, de los 1004 proyectos recibidos en 2012 solamente fueron financiados 51, distribuidos en 26 países.

El Fondo Japón -creado en principio por un plazo de cinco años en el 2000, pero aún en funcionamiento- integra los Fondos Fiduciarios Japoneses administrados por el BID. Desde el año 2001 ha financiado cerca de 150 proyectos por un valor aproximado de 50 millones de dólares. En la convocatoria de 2012, por caso, fueron financiados proyectos de OSC de Bolivia, Colombia, Guatemala, Guyana, Nicaragua, Paraguay y Perú, mientras que en la edición más reciente, lanzada a principios de 2013, fueron favorecidos proyectos presentados por organizaciones de Colombia, Honduras, Ecuador, Brasil y Trinidad y Tobago. Los proyectos financiados giraban en torno de temas tales como educación de campesinos e indígenas; niñez,

juventud, mujer, y discapacidad; salud materno-infantil; salud sexual y reproductiva; agricultura comunitaria; nutrición y seguridad alimentaria; e inseguridad ciudadana.

El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), finalmente, financia proyectos en un amplio espectro de temas esencialmente vinculados con el sector privado. A lo largo de las dos últimas décadas este fondo ha apoyado más de 1700 proyectos ejecutados por más de mil instituciones por un total de 1900 millones de dólares²⁰. No todas las instituciones involucradas son organizaciones de la sociedad civil, ya que el FOMIN también invierte en instituciones financieras privadas que a su vez prestan recursos a micro y pequeñas empresas, así como en industrias de capital de riesgo y de inversión de impacto en la región. Entre los cientos de OSC ejecutoras de proyectos beneficiarios del Fondo, por su parte, se destacan las asociaciones industriales, cámaras de comercio, fundaciones, organizaciones de promoción de la RSE y sindicatos; las ONG de desarrollo son minoría: solamente instituciones con cierta trayectoria y capacidad de co-financiación cumplen con los requisitos para acceder al financiamiento que ofrece este fondo.

A partir de 2007, finalmente, el BID ha introducido una serie de programas que han sido presentados como nuevas oportunidades para la sociedad civil. El primero de ellos es la iniciativa Oportunidades para la Mayoría (OMJ), lanzada ese año para promover modelos de negocio sostenibles y soluciones basadas en el mercado en beneficio de poblaciones de bajos ingresos de la región, en áreas tales como servicios financieros, vivienda, educación, nutrición y salud. El programa impulsa iniciativas que involucren a empresas privadas, gobiernos locales y comunidades mediante la concesión de préstamos de gran escala, a mediano y largo plazo, y garantías de crédito parciales (con asistencia técnica vinculada). Los proyectos elegibles deben ser financieramente sólidos, estar focalizados en poblaciones vulnerables o de bajos ingresos, y requerir entre 5 y 10 millones de dólares. Dadas sus características, la probabilidad de que el programa devenga fuente de financiamiento para las OSC latinoamericanas es extremadamente baja.

²⁰ Cf. www.fomin.org.

Otro programa lanzado por el BID en 2007 –hasta ahora de reducido impacto sobre el sector de las OSC– es el Fondo de Transparencia. Creado mediante un acuerdo con el gobierno de Noruega, en su primera fase (2008-12) financió once iniciativas focalizadas en el fortalecimiento de capacidades institucionales para el diseño y la implementación de políticas de transparencia y acceso a la información. A fines de 2012 fueron anunciadas la recapitalización del Fondo y su transformación en un fondo multidonante; a principios de 2013 el gobierno noruego anunció una contribución adicional de 5 millones de dólares, llevando su aporte total para el período 2013-16 llevando a 7,4 millones. No obstante, no se ha podido acceder a información relativa a la situación actual del Fondo, los proyectos aprobados con posterioridad a 2012, o sus planes para el resto del período.

Más recientemente, a comienzos de 2014, el FOMIN lanzó un programa de 5,3 millones de dólares para poner a prueba en la región el nuevo modelo de financiamiento del sector social conocido como Bonos de Impacto Social (BIS). El FOMIN destinará 2,3 millones a la creación del ecosistema para los bonos y 3 millones para lanzar hasta tres BIS piloto que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de poblaciones pobres y vulnerables de la región. Los BIS ponen el foco en los resultados medibles de los programas sociales, redireccionan los riesgos y las responsabilidades, estimulan el monitoreo, la transparencia y la innovación en la búsqueda de mejoras en efectividad y eficiencia, promueven la ampliación de programas de éxito comprobado y alientan la inversión en capital humano, sistemas e infraestructura para el aprendizaje. Un BIS comienza con la intención de mejorar los resultados en el trabajo con determinada problemática social, acompañada de la convicción de que pagar por resultados es más efectivo que simplemente financiar actividades. Este mecanismo transfiere el riesgo a los inversores privados que aportan el capital inicial para que las ONG y empresas sociales amplíen sus programas, quienes cobran solamente si se alcanza un resultado prefijado que se mide mediante una evaluación de impacto; caso contrario, el gobierno no está obligado a pagarles.

EL BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Fundado en 1967 con el nombre de Corporación Andina de Fomento (de donde surge la sigla que aún lo identifica, CAF), el Banco de Desarrollo de América Latina fue, desde el inicio de sus actividades en 1970, el organismo financiero multilateral de la integración andina, encargado de apoyar el desarrollo sostenible de los países accionistas –Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela– mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado. A partir de 2007, tras la modificación de su convenio constitutivo, fueron incorporados como miembros plenos Argentina, Brasil, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

Con una estructura similar a la del BID, la CAF suministra una variedad de servicios –préstamos, garantías y avales, asesoramiento financiero y banca de inversión, servicios de tesorería, participaciones accionarias y cooperación técnica, entre otros– a una amplia cartera de clientes compuesta por los Estados accionistas, empresas privadas e instituciones financieras. Como intermediario financiero, moviliza recursos desde los mercados internacionales promoviendo inversiones y oportunidades de negocio en América Latina. Actualmente la mayor parte de sus recursos proviene de los mercados de capitales internacionales, aunque también recibe depósitos de bancos centrales y comerciales de la región y obtiene préstamos y líneas de crédito de bancos comerciales internacionales, instituciones oficiales y agencias de crédito de exportación. Asimismo, cuenta con fondos de cooperación técnica de importantes aliados extranjeros como el Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, el Ministerio de Economía de España y la Agencia Francesa de Desarrollo. En el año 2012 aprobó operaciones por casi 10 mil millones de dólares.

Las relaciones de las OSC con el Banco de Desarrollo son por ahora muy incipientes, aunque parecen ir en aumento. Así, por ejemplo, estudio de la subregión Cono Sur y Brasil destaca que en el año 2012 el Banco apoyó,

entre otras iniciativas, un plan de capacitación de la Red Argentina de Instituciones de Microfinanzas (RADIM); acciones de la Fundação Roberto Marinho (Brasil) para la educación, capacitación y sensibilización de la población en temas de competitividad, sostenibilidad ambiental e identidad cultural; al Programa de Líderes Emprendedores Indígenas Urbanos en Chile, de la Fundación Dialoga; al Sistema de Orquestas Juveniles de Paraguay, a través del Programa Música para Crecer (en cuyo marco también se brindaron apoyos en Uruguay); y a la Red Uruguaya de Ciudades Justas y Sustentables y a segunda Encuesta de Percepción Ciudadana. Lo que es aún más importante, existen oportunidades de cooperación futura, tal como se desprende del hecho de que en 2012 los fondos de cooperación del Banco, de casi 40 millones de dólares, se volcaron a temas que son de interés para numerosas OSC de la región: desarrollo social, integración regional, fomento de liderazgo, PyMes, gobernabilidad, medio ambiente y educación, entre otros.

EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

El Mercosur, lanzado en 1991, está integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia (este último en proceso de adhesión), a los que en el curso de la última década se han sumado, en calidad de estados asociados, Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Surinam (los dos últimos en curso de ratificación). Desde 2010, el bloque subregional cuenta con la llamada Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS), un canal institucional para el diálogo con la sociedad civil y los movimientos sociales. La entidad tiene las funciones de apoyar la organización de la Cumbre Social del Mercosur; financiar la participación de la sociedad civil en eventos y actividades del bloque; y mantener un registro de organizaciones y movimientos sociales de los estados partes. Sus actividades serán financiadas mediante un Fondo de Participación Social cuya normativa de funcionamiento aún no ha sido establecida.

Desde 2006, asimismo, el bloque financia proyectos dirigidos a mejorar la competitividad y aumentar la cohesión social en las economías menores y las regiones menos desarrolladas de los países que lo integran. Lo

hace mediante el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), integrado por contribuciones de los estados partes. Su normativa, sin embargo, traba el acceso de las OSC a financiamiento directo, ya que los proyectos deben ser propuestos y ejecutados bajo responsabilidad del sector público de uno o más estados partes (aunque admiten la participación de entidades privadas). Una vía nueva de financiamiento para las OSC en el marco del Mercosur, finalmente, es la que podría abrirse en el futuro cercano como resultado de la cooperación de la Unión Europea con el bloque subregional, una de cuyas prioridades anunciadas para el período 2014-2020 es el reforzamiento del rol de la sociedad civil en el Mercosur.

El sistema de Naciones Unidas

La compleja red de organismos dependientes y relacionados con las Naciones Unidas incluye agencias especializadas como UNICEF, ONU Mujeres (ex UNIFEM), el PNUD, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre muchas otras.

Algunas de esas agencias han logrado avances importantes en la comprensión del estado, la capacidad y el impacto de la sociedad civil de la región. Tal es el caso del PNUD, que entre 2008 y 2013 invirtió más de dos millones de dólares en el proceso de evaluaciones participativas en que se basa el Índice de la sociedad civil de CIVICUS. Asimismo, el PNUD proyecta avanzar en la delegación de responsabilidades en las OSC como executoras de proyectos y receptoras de fondos.

Las agencias de Naciones Unidas han representado a lo largo de las últimas décadas una fuente importante de recursos para las OSC de la región, incluyendo no solamente recursos financieros sino también auspicios, asistencia técnica y acceso a fuentes de información. En muchos casos los recursos fluyen por la vía de proyectos de los gobiernos que son financiados por agencias de Naciones Unidas y en los cuales participan las OSC locales. Existen, además, dos fondos específicos que realizan contribuciones directas a OSC: el Programa de Pequeñas Donaciones y el Fondo de Naciones Unidas para la Democracia.

El Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), que funciona en países en desarrollo de todo el mundo desde el año 1992, es financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) e implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se dedica a apoyar actividades de OSC en temas ambientales -biodiversidad, cambio climático, aguas internacionales, contaminantes orgánicas y degradación de la tierra, entre otros- con el objeto de contribuir al desarrollo sustentable. Es uno de los pocos mecanismos de financiamiento directo a organizaciones ambientalistas, especialmente de carácter local o comunitario, insertas en zonas rurales y alejadas de los centros de poder. El PPD realiza convocatorias periódicas y otorga financiamientos de alrededor de 20 mil dólares por proyecto, requiriendo un porcentaje de cofinanciación. La decisión sobre la adjudicación de proyectos recae sobre un comité integrado por representantes gubernamentales, sociales, académicos y de organismos internacionales. En el curso de dos décadas fueron asignadas más de 17 mil pequeñas donaciones en todo el mundo. Solamente en el Cono Sur/Brasil fueron apoyados unos 900 proyectos por más de 20 millones, movilizándose además un nivel de cofinanciamiento en dinero y especie de más de 26 millones.

El Fondo de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF), por su parte, fue establecido en el año 2005 para apoyar proyectos de OSC locales orientados al fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción de la participación democrática y los derechos humanos, en una suerte de complemento del trabajo tradicional de las Naciones Unidas de apoyo a los gobiernos en pos de la gobernanza democrática. Este fondo se conforma de contribuciones voluntarias de los países miembros de las Naciones Unidas; a comienzos de 2014 superaba los 150 millones de dólares procedentes de 37 países -no solamente de donantes tradicionales pertenecientes a la OCDE/CAD, sino también del mundo en desarrollo (de hecho, India es el segundo contribuyente, detrás de Estados Unidos). UNDEF apoya proyectos en las áreas de desarrollo comunitario; estado de derecho y derechos humanos; herramientas para la democratización; mujeres; juventud; y medios de comunicación, típicamente de al menos dos años de

duración. En sus primeras siete convocatorias apoyó unos 500 proyectos en más de 110 países, por montos de entre 50 y 400 mil dólares. El proceso es muy competitivo, ya que en cada llamado son adjudicados 50 o 60 proyectos de entre alrededor de 2000 propuestas presentadas. En las primeras siete rondas, sin embargo, fueron aprobados solamente 72 proyectos de América Latina y el Caribe -poco más de 10% del total. Diez de ellos son proyectos regionales; los restantes 62 se reparten entre veinte países de la región.

La complejidad del entramado del sistema de Naciones Unidas hace difícil rastrear el monto total que es canalizado por vías directas o indirectas a las OSC; sin embargo, se estima que actualmente está sufriendo reducciones. No obstante, el sistema de Naciones Unidas seguirá siendo un referente central para la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, desde 2016, de la Agenda post-2015. Fue precisamente en el marco de la discusión de dicha agenda que fue anunciada la creación de un nuevo fondo, la Alianza Global en las Naciones Unidas (UNPF por su sigla en inglés), encargado de formalizar las alianzas establecidas el marco de los ODM y canalizar recursos de empresas y fundaciones privadas. Será, asimismo, por medio del sistema de Naciones Unidas que se seguirá desarrollado buena parte de las iniciativas vinculadas con el goce de derechos: derechos humanos, igualdad de género, lucha contra la impunidad, anticorrupción y transparencia.

La Unión Europea

La Unión Europea es el mayor donante multilateral de AOD en América Latina, y el primer donante a secas si se consideran conjuntamente los fondos aportados por los Estados miembros y la Comisión Europea. Tal como se destaca en el estudio subregional de Centroamérica y México, la Comisión Europea es el oferente de ayuda con mayores convocatorias para OSC internacionales basadas en los países europeos (las cuales funcionan como intermediarias entre la Comisión Europea y las OSC locales) y, secundariamente, para OSC de los países receptores. Dentro de esa subregión Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador se han destacado como receptores de ayuda. Con un enfoque más micro, a

su vez, el estudio subregional Andino presenta los casos de varias organizaciones que cuentan con proyectos financiados por la Unión Europea.

El estudio Cono Sur y Brasil, finalmente, destaca la cooperación directa de la Unión Europea con la sociedad civil en la subregión, mediante convocatorias periódicas sobre temas de derechos humanos, sectores productivos, educación, salud y medio ambiente, entre otros. En 2008, por caso, la Comisión Europea financió doce proyectos de OSC en Paraguay, por un valor de más de 2,5 millones de euros. En el año 2010 la suma que recibieron las OSC en ese país se ubicó en torno de los 10 millones de euros. En Uruguay, por su parte, entre 1990 y 2007 la Unión Europea apoyó 64 proyectos de OSC por un monto cercano a los 15 millones de euros, y entre 2009 y 2013 financió 17 proyectos por un total de casi 4 millones. El estudio destaca, sin embargo, que en los últimos años se tendió a apoyar con montos más elevados a menor cantidad de organizaciones, generalmente con mayor trayectoria y capacidad de manejo presupuestario. También en la columna del haber, las fuentes consultadas para el estudio de la subregión Centroamérica/México señalan que los procedimientos para solicitar fondos de la UE son complejos y rigurosos, con numerosos requisitos técnicos, administrativos e institucionales: inscripción en un registro online, capacidad de cofinanciación con porcentajes de entre 10 y 25%, vinculación con OSC europeas que actúen como intermediarias o socias. Esto último, en particular, generó una fuerte dependencia de las OSC de ciertos países de la subregión - Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, en particular- de las OSC internacionales con las cuales debían colaborar. A partir de 2010, sin embargo, han comenzado a abrirse más convocatorias directas para las OSC, en el marco no solamente de la Unión Europea (y de las cooperaciones bilaterales de algunos de sus países miembros) sino también de otras cooperaciones multilaterales y bilaterales.

Como hemos visto, los cambios en la política de cooperación de la Unión Europea para el período 2014-2020 tendrán importantes repercusiones en América Latina; en el caso de Centroamérica, en particular, el desplazamiento de

los ejes de la cooperación establecido por el Acuerdo de Asociación genera fuertes preocupaciones. Según el estudio de la subregión de Centroamérica y México, en efecto, en lo sucesivo más del 60% del presupuesto de la cooperación europea será destinado a la generación de un clima de estabilidad y fortalecimiento institucional para implementar el Acuerdo de Asociación. Se estima que en ese marco serán priorizados los temas relacionados con la institucionalidad, las políticas públicas, la seguridad regional y la participación de la sociedad civil en temas regionales en desmedro de los clásicos temas vinculados con los derechos, la democracia y la paz.

Los cambios proyectados parecen generar menor preocupación entre las OSC del Cono Sur. Según se lee en el estudio de la subregión Cono Sur y Brasil, las fuentes consultadas estiman que la cooperación de la Unión Europea con la sociedad civil continuará incluso en los países cuyos gobiernos no reciban más cooperación bilateral. Se espera que a los programas de cooperación continental, llevados a cabo directamente desde la sede de la Unión Europea en Bruselas, se sumen programas de cooperación descentralizada que podrían significar una gran oportunidad para las OSC.

Las instituciones financieras internacionales: el Banco Mundial

Las relaciones del Banco Mundial con OSC tienen varias décadas de antigüedad, en el curso de las cuales han dejado de ser dispositivos informales y ad-hoc para convertirse en mecanismos institucionalizados. Hasta 2012 el Banco contó con un instrumento de financiación directa del sector, el Fondo de la Sociedad Civil (también conocido como Programa de Pequeñas Donaciones). Durante sus casi tres décadas de existencia el Fondo apoyó financieramente a cerca de 400 organizaciones en 50 países de todo el mundo, en temas de medio ambiente, género e inclusión social, desarrollo rural, juventud y gobernanza. Sus donaciones oscilaron entre los 3000 y 7000 dólares, sumando varios millones por año. A estas sumas se agregaba el financiamiento indirecto del Banco Mundial al que las OSC accedían al participar en

proyectos gubernamentales financiados por el organismo. Según datos del Banco Mundial, en los años fiscales 2008-2010 la suma canalizada hacia la sociedad civil por distintas vías ascendió a más de 600 millones de dólares estadounidenses.

A partir de 2012 el Fondo de la Sociedad Civil fue reemplazado por la Alianza Global para la Auditoría Social (GPSA por su sigla en inglés), una alianza de donantes y actores del desarrollo para el financiamiento de actividades de fortalecimiento institucional, investigación y diseminación de conocimientos, trabajo en red y auditoría social. El GPSA otorga donaciones por períodos de 3 a 5 años en montos de alrededor de un millón de dólares y se financia con los aportes no solamente del Banco Mundial (que contribuyó 20 millones de dólares para el establecimiento del fondo) sino también de fundaciones privadas tales como la Fundación Ford, la Fundación para las Sociedades Abiertas OSI (con 3 millones cada una) y la Fundación Aga Khan de Estados Unidos (con 0,5 millón).

Desde su lanzamiento oficial el GPSA ha realizado dos convocatorias para las OSC de los países que han adherido a la alianza (33 hasta la fecha). Pese a que la adhesión al GPSA no implica gastos de ningún tipo, sin embargo, solamente cuatro países latinoamericanos -Honduras, República Dominicana, Colombia y Paraguay- han adherido hasta la fecha, a pesar de los esfuerzos realizados en ese sentido por organizaciones y redes de la sociedad civil de muchos otros países. Si bien el proceso para acceder a sus fondos es complejo y muy competitivo, el GPSA constituye una de las pocas oportunidades que tienen actualmente las OSC de acceder a financiamiento para desarrollar actividades de fortalecimiento institucional y monitoreo de políticas públicas -una oportunidad que, lamentablemente, la mayoría de las OSC de la región está perdiendo.

La cooperación bilateral

La cooperación bilateral -mediante la cual los países donantes y sus agencias canalizan la cooperación al desarrollo directamente hacia los gobiernos, OSC u otras organizaciones o instituciones de los países

destinatarios- ha experimentado sensibles cambios a lo largo del tiempo, en lo que se refiere tanto a sus participantes como a sus formatos. Este financiamiento fue crucial para el desarrollo de la sociedad civil en muchos países de la región, especialmente de las subregiones centroamericana y andina; fue, asimismo, fundamental en los procesos de recuperación y posterior consolidación de las democracias en el Cono Sur, así como en los procesos de democratización y pacificación de Centroamérica. Muchos grupos clave de la sociedad civil -organizaciones de derechos humanos y por la paz, grupos de mujeres, etc., fueron apoyados por estos donantes internacionales no solamente financieramente sino también con vínculos y conexiones que contribuyeron a romper el aislamiento en que funcionaba la sociedad civil en contextos autoritarios.

Los donantes tradicionales del Norte industrializado

Según los sondeos realizados para los tres estudios subregionales, los países que proporcionan alguna forma de apoyo a la sociedad civil en América Latina, ya sea desde sus sedes respectivas o a través de oficinas o representaciones locales, son Alemania (Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional -GIZ), Australia (Agencia Australiana de Cooperación Internacional, a través de su Programa de Ayuda Directa), Austria (Agencia Austríaca para el Desarrollo -ADA), Bélgica (Agencia Belga para el Desarrollo -BTC), Canadá (Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional -ACDI-, con el Fondo Canadá de Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Local y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo -IDRC), Corea (Agencia Coreana de Cooperación Internacional -KOIKA), Dinamarca (Agencia Danesa Internacional para el Desarrollo -DANIDA), España (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID), Estados Unidos (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID), Francia (Agencia Francesa de Desarrollo -AFD-; Fondo Francés para el Medio Ambiente Mundial -FFEM), Finlandia (Fondo Finlandés de Cooperación Local), Irlanda, Italia (Dirección General para la Cooperación al Desarrollo -DGCS), Japón (Agencia de

Cooperación Internacional del Japón -JICA), Luxemburgo, Noruega (Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo -NORAD), Nueva Zelandia (Agencia de Desarrollo y Ayuda Internacional, a través del Fondo del Jefe de Misión), Países Bajos (Ministerio de Asuntos Exteriores; Programa para América Central -MAP-), Reino Unido (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido -DFID), Suecia (Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional -ASDI) y Suiza (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación -COSUDE). De magnitudes muy variables, la cooperación se distribuye de modo desparejo a lo largo de la región, en algunos casos con focos geográficos y temáticos muy marcados.

Tal como destaca el estudio subregional de Cono Sur y Brasil, no solamente las agencias situadas en los países donantes sino también las embajadas en los países receptores funcionan como fuentes de cooperación directa con la sociedad civil. Así, las Embajadas de Australia, Finlandia y Nueva Zelandia en Buenos Aires cuentan con fondos multi-país para OSC de Argentina, Paraguay y Uruguay; en algunos casos hay también fondos similares para organizaciones de Chile y Brasil. En algunos casos los Programas que proveen financiamiento son operados en conjunto por embajadas y agencias de cooperación de varios países donantes. Tal es el caso, citado en el estudio de Centroamérica y México, del Fondo de Gobernabilidad Democrática que apoya a las OSC que trabajan sobre temas de gobernabilidad y democracia en Nicaragua, una iniciativa de las embajadas de Alemania, Países Bajos, Finlandia y Luxemburgo, y de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

Con todo -señala el estudio subregional de Cono Sur y Brasil- la tramitación de fondos de la cooperación bilateral es compleja y suele resultar en donaciones muy pequeñas para cada organización adjudicataria. Los fondos más grandes, por su parte, otorgan pocas donaciones, de modo que los fondos disponibles suelen ser concentrados por un puñado de organizaciones. La continuidad de estas fuentes, además, resulta incierta para las OSC de la subregión más allá de 2014 o 2015, dadas las estrecheces económicas que atraviesan muchos países donantes.

El estudio de la subregión de Centroamérica y México, a su vez, subraya que tradicionalmente la mayoría de los cooperantes bilaterales que apoyan a las OSC de la subregión ha canalizado el financiamiento por medio de las OSC de su propio país, que funcionan como intermediarias. Entre los cooperantes bilaterales de la subregión se destacan los Países Bajos, Noruega, Suecia, Dinamarca, España, Canadá, Francia, Bélgica, Estados Unidos y Japón. En el caso de los Países Bajos, por ejemplo, buena parte de la colaboración (bajo jurisdicción del Ministerio de Asuntos Exteriores) es canalizada por medio de organizaciones holandesas. Al mismo tiempo, embajadas e instituciones de cooperación impulsan programas a los cuales las OSC nacionales pueden presentar propuestas para captar fondos, generalmente en temas de desigualdad, discriminación y exclusión; inseguridad, impunidad y derechos humanos; medio ambiente, cambio climático y energías sustentables. Actualmente hay fuertes recortes de la cooperación y en algunos países la retirada ha sido prácticamente total. Algo similar ha sucedido con la cooperación noruega, que en 2011 anunció su decisión de retirarse de Nicaragua; y con la cooperación sueca, que ha iniciado un proceso de salida de Honduras y Nicaragua.

Un nuevo actor bilateral: La cooperación china

Desde hace unos pocos años China se perfila como un nuevo actor en la cooperación para el desarrollo, impulsado no solamente por el comercio sino también por crecientes vínculos políticos, tecnológicos, culturales y de seguridad. Desde la perspectiva de las OSC, sin embargo, los aportes chinos aparecen como demasiado ligados a los intereses políticos y económicos del país asiático, y mayormente prescindentes de la participación de la sociedad civil, consistentemente con el trato que reciben las OSC en la propia China. En la práctica, el financiamiento hasta la fecha ha fluido mayormente hacia obras e iniciativas destinadas a facilitar los negocios chinos, en particular en las áreas de petróleo, minería, puertos y carreteras.

La entrada de China en el terreno de la cooperación se ha visto alentada por la reducción de la ayuda europea y estadounidense. En algunos países de la región se

percibe gran entusiasmo por el novedoso involucramiento chino, y en casos como el de Bolivia se ha llegado a cuestionar fuertemente la presencia de agencias de los Estados Unidos a la vez que se ha buscado fortalecer la presencia china (por ejemplo, mediante el reemplazo de equipamiento militar con material de procedencia china en base a créditos blandos ofrecidos por ese país). Uno de los países de la región que ha establecido más vínculos con China -consistentes en préstamos y ayuda técnica, acompañados de la instalación de empresas de ese origen- es Venezuela. No obstante, China no apoyó el Pacto Global de las Naciones Unidas en Busán, y sus empresas en el mundo en desarrollo no están a la altura de los estándares internacionales en materia de derechos laborales; de hecho, tienden a aumentar, en países como Perú y Ecuador, los conflictos entre sindicatos locales y empresas chinas en torno de temas laborales, legales y ambientales.

La cooperación privada

Las fuentes privadas de cooperación internacional - ONG internacionales, iglesias, fundaciones- representan canales importantes de recursos para las OSC desde hace décadas. América Latina cuenta con una larga tradición de cooperación con la sociedad civil por parte de fundaciones privadas de origen europeo y estadounidense, cada una de ellas con prioridades temáticas y focos geográficos específicos. Muchas de esas fundaciones, sin embargo, atraviesan actualmente procesos de transformación cuyo impacto varía ampliamente de país en país. Tal es el caso de la Fundación W. K. Kellogg, de los Estados Unidos, que durante casi dos décadas financió a cientos de OSC de los países del cono sur, pero recientemente cerró sus oficinas en Argentina y Uruguay, y luego su ventanilla brasileña, para pasar a concentrar prácticamente toda su actividad en América Latina en una pequeña zona de México. En Brasil, otro país actualmente clasificado como de renta media-alta, donde la cooperación privada internacional tuvo un rol muy importante en las últimas décadas, se observa una notable reducción de los flujos que llegan por esta vía: no solamente la Fundación Kellogg sino también Ashoka Brasil, Development and Peace, Action Aid y Brasil Foundation, entre otras, han reducido marcadamente sus presupuestos, especialmente

a partir de 2009. Diez sobre once agencias privadas de cooperación consultadas para una reciente investigación confirmaron futuras reducciones de su inversión en Brasil²¹. Aún así, algunas agencias privadas de cooperación seguirán teniendo una importante presencia en el país.

Entre las fundaciones y agencias privadas de cooperación que por su alcance geográfico, historia en la región o magnitud de aportes merecen ser destacadas (y sin pretensión alguna de exhaustividad), cabe mencionar a la Fundación Avina, fundada en 1994 por el empresario suizo Stephan Schmidheiny, con actuación en 21 países de América Latina y el Caribe; la Fundación Bill & Melinda Gates; la Fundación Ford, en actividad desde 1936; la Fundación Interamericana (IAF), un organismo autónomo del gobierno de los EEUU, creado en 1969 para canalizar la asistencia para el desarrollo directamente a sectores pobres organizados de América Latina y el Caribe; la Fundación Rockefeller, con más de cien años de existencia; la Skoll Foundation, de origen alemán y en actividad desde 1999; la Open Society Foundation (OSF), creada en 1979 por el filántropo millonario húngaro George Soros; la Fundación Tinker, activa desde 1959; la Fundación William & Flora Hewlett, en funcionamiento desde 1966; Development and Peace, de origen canadiense; CAFOD, del Reino Unido; y las ONGs internacionales Action Aid y Oxfam.

Las fundaciones privadas que operan en la región presentan características muy variadas según factores tales como el origen de sus recursos, su alcance geográfico y su forma de trabajo. Por el origen de sus recursos, las fundaciones privadas pueden clasificarse en empresariales e independientes. Las primeras son jurídicamente dependientes de la empresa que les dio origen y se financian con la renta del patrimonio propio o por asignaciones (fijas o variables), con posibilidades de financiamiento adicional por actividades propias. Las segundas, a su vez, se clasifican en fundaciones de legado familiar -establecidas a partir de un fondo patrimonial, con cuya renta operan-; fundaciones de legado empresario -creadas a partir de un fondo de origen empresarial que es puesto a disposición de la fundación sin control alguno de la empresa-; y fundaciones de fondos de inversión, que

²¹ FGV (2012) *Arquitetura Institucional de Apoio as Organizações da Sociedade Civil no Brasil. Relatório Final Eixo Cooperacao Internacional*. San Pablo: Fundação Getúlio Vargas.

funcionan con renta de personas físicas o jurídicas que no tienen injerencia en su administración. Fuera de esta clasificación, ha sido especialmente relevante en la región un puñado de fundaciones dependientes de partidos políticos, especialmente europeos, que han mantenido relaciones de colaboración directa con OSC y movimientos sociales. Se destacan entre ellas las alemanas: la Fundación Friedrich Ebert, del Partido Socialdemócrata Alemán; la Fundación Konrad Adenauer, de la Unión Demócrata Cristiana; y la Fundación Heinrich Böll, del Partido Verde, por mencionar solamente a las más importantes.

Asimismo, según su alcance geográfico cabe diferenciar entre fundaciones internacionales, que operan o apoyan proyectos transfronterizos; fundaciones nacionales, que lo hacen dentro de los límites de un país; fundaciones regionales, que actúan dentro de un ámbito regional de integración; y fundaciones locales o comunitarias, que centran sus actividades en una localidad, municipio o ciudad.

En función de su forma de trabajo, finalmente, es posible distinguir entre fundaciones operativas –las que diseñan, ejecutan y evalúan sus propios proyectos–; fundaciones no operativas –las cuales financian proyectos de otras organizaciones–; y fundaciones mixtas, que hacen ambas cosas ²². De más está decir que, en lo que a las OSC de la región se refiere, interesan sobre todo las fundaciones no operativas, y secundariamente las mixtas, cuyas tendencias a gestionar más o menos proyectos propios son además seguidas de cerca por las OSC locales. De hecho, muchas organizaciones de la región –y en particular de la subregión andina– deploran la tendencia creciente entre las ONG internacionales a la ejecución directa en desmedro del financiamiento de terceros. El estudio de la subregión Andina, en efecto, señala que buena parte de las alrededor de 150 ONG internacionales que hoy operan en los diversos países de la subregión, muchas de las cuales han creado agencias en los países beneficiarios y trasladado incluso personal técnico, eran en el pasado fundamentalmente financiadoras de organizaciones locales, con poca acción directa. Un ejemplo de ello es el que ofrece Lutheran World Relief (LWR), fundada en Perú en 1979 para apoyar a pequeños productores indígenas y

eliminar el hambre rural. En su origen, LWR era básicamente de una organización donante cuyos proyectos de ayuda al campesinado eran ejecutados mediante convenios con OSC y gobiernos locales; hasta 1998, de hecho, financió proyectos de OSC locales en todas las regiones de Perú. A partir de entonces pasó a concentrar su apoyo hasta focalizarlo en dos departamentos de la sierra central; desde 2011, finalmente, comenzó a ejecutar sus propios proyectos por sí misma o en alianza con otras instituciones.

Otras fuentes internacionales de financiamiento, viejas y nuevas

Una serie de vías por las cuales fluyen actualmente ingresos a la región –antiguas algunas, novedosas otras– ofrecen a las OSC oportunidades adicionales de financiamiento. Como veremos enseguida, algunos de estos flujos son canalizados directamente hacia las OSC de la región, mientras que otros son más bien fuentes potenciales de financiamiento, que dependerán de la medida en que las OSC sepan adaptar sus estrategias para captarlas en su beneficio.

Aportes de la diáspora

De forma individual y colectiva, ciudadanos y ciudadanas de países de la región que residen en el exterior realizan envíos de fondos a sus países. Un caso interesante, descrito en el estudio subregional Cono Sur y Brasil, es el de HelpArgentina, la plataforma online de una red de organizaciones que permite que los donantes en el exterior identifiquen y apoyen a ONGs de alto impacto en el país. Los donantes de HelpArgentina son mayoritariamente argentinos residentes de los Estados Unidos; sin embargo, desde 2003 más de 6,5 millones de dólares fueron donados por más de 7000 residentes de más de cincuenta países a más de 140 organizaciones sociales en Argentina. Las donaciones movilizadas a través de esta plataforma han aumentado sostenidamente desde 2003. Con todo, las donaciones de particulares representan un porcentaje pequeño del presupuesto de la mayoría de las organizaciones que participan de HelpArgentina: 75 de 89 organizaciones reportan recibir donaciones de particulares, pero para el 48% de ellas los ingresos por

²² Cf. GDFE (2005) *Fundaciones Donantes en la Argentina: Análisis y Directorio del Sector*. Buenos Aires: Grupo de Fundaciones y Empresas.

esta vía no superan el 10% de sus ingresos totales. Para el 28% las donaciones individuales alcanzan entre 10 y 30% de los ingresos totales, y para el 24% ascienden a entre 30 y 100%. Los casos en que los porcentajes son elevados corresponden básicamente a instituciones educativas u organizaciones como el Banco de Alimentos ²³.

En el caso de Uruguay cabe señalar también la experiencia de Reaching U, una organización que busca canalizar la generosidad de las personas hacia proyectos educativos. Trabajan en ella seis grupos de voluntarios, en su mayoría integrantes de la diáspora uruguaya en Nueva York, Miami, Washington DC, Los Ángeles y Madrid; el sexto equipo, afincado en Uruguay, se ocupa de identificar proyectos de impacto y hacer el seguimiento de los que son apoyados por Reaching U. Los donantes son casi exclusivamente personas físicas que contribuyen regularmente por la página web, con débito automático a tarjeta de crédito, o por AmazonSmile, que dona el 0,5% de cada compra; o que participan comprando tickets y realizando donaciones en cenas, remates benéficos y otros eventos. Desde su creación en 2003, la organización ha recaudado más de 1,65 millones de dólares; solamente en 2013 invirtió 285 mil dólares en dieciséis proyectos de doce organizaciones uruguayas en las áreas de educación y atención integral de niños, niñas y adolescentes.

Remesas

Junto a las contribuciones de la diáspora cabe mencionar también a las remesas –los envíos de dinero de migrantes a familiares en los países de origen– de las cuales dependen millones de familias en la región. Según un reciente informe del FOMIN ²⁴, el monto total de las remesas en América Latina y el Caribe fue en 2012 de 61.276 millones de dólares. Si bien el flujo sufrió una reducción sin precedentes a fines de 2008 como consecuencia del aumento de las tasas de desempleo en los países de inmigración –Estados Unidos, España, Japón–, a partir de 2010 se estabilizó y tuvo una leve recuperación en 2010 (con un nuevo estancamiento en 2012).

No obstante los altibajos –consecuencia de la situación económica no solamente en los países de acogida sino

también en los países de origen, cuya mejoría puede gatillar el regreso de migrantes²⁵ y la heterogeneidad del fenómeno (de peso muy variable en México, Centroamérica, los países andinos y Sudamérica), las remesas tienen una significación creciente la región. En efecto, en 1990 los flujos de la ayuda externa, oficial y no oficial representaron el 30% del ingreso de capitales a la región, mientras que en 2007 alcanzaron tan solo 9,4%. Por el contrario las remesas, que representaban en 1990 el 5,7% de los ingresos de capital externo, llegaron en 2007 a 41,4% –superando incluso a la inversión extranjera directa, que en 2007 alcanzó 30%. Entre el 2002 y 2004 las remesas representaron el 50% de las entradas netas de capital, decayendo posteriormente pero manteniéndose aún en niveles muy altos ²⁶. En algunos países de Centroamérica y el Caribe esta entrada de recursos financieros es la principal fuente de ingresos. De ahí la iniciativa del BID de establecer programas de capacitación para ayudar a las familias receptoras a invertir los recursos recibidos en forma productiva.

Ayuda humanitaria

Ya sea por su creciente frecuencia, ya por su creciente impacto como resultado de la cobertura mediática, las crisis humanitarias han generado una categoría especial de ayuda para el desarrollo, diferente de la AOD. Dada la recurrencia y la gravedad de las crisis humanitarias, numerosas organizaciones han sido creadas para ofrecer servicios especializados en el área, o han establecido departamentos específicos con ese fin. Tales son los casos de The International Crisis Group, fundado en 1995 y con actividades en 80 países de todos los continentes, entre las organizaciones especializadas; y de Médicos sin Fronteras y OXFAM, entre las organizaciones que están orientando crecientes recursos al tema. Estas organizaciones trabajan en asociación con agencias de las Naciones Unidas y, en casos de crisis derivadas de guerras, cuentan con el respaldo oficial de dicha organización. Por ejemplo, en la actual crisis humanitaria en El Líbano, consecuencia de la guerra en Siria, trabajan veinte ONGs coordinadas por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En Centroamérica, repetidos desastres naturales

²³ Cf. formularios de transparencia en www.helpargentina.org.ar

²⁴ Cf. Maldonado, R. y M. Hayem (2013) *Las remesas a América Latina y el Caribe en 2012: comportamiento diferenciado entre subregiones*. Washington DC: BID/FOMIN.

²⁵ Brasil ofrece un buen ejemplo de este fenómeno complejo. Las remesas disminuyeron en ese país 4,9% en 2011 debido al regreso de migrantes de Japón, y aumentaron 0,8% en 2012, posiblemente por efecto de las mejoradas condiciones de empleo en los Estados Unidos.

²⁶ Cf. Vázquez, S.T. y A. Martínez de la Cueva (2010) “América Latina y El Caribe: Ayuda Oficial al Desarrollo en el punto de inflexión del milenio”, en *Problemas del Desarrollo* 162 (41), México: julio-septiembre.

han convocado a numerosas organizaciones a trabajar en la asistencia a los damnificados.

Según se lee en un reciente informe de Global Humanitarian Assistance, en el curso de la última década los gobiernos de todo el mundo han dedicado un total de por lo menos 117 billones (117 mil millones) a la ayuda de las víctimas de crisis humanitarias. El 56% de ese monto fue gastado después de 2008, y solamente en 2010 se gastaron 13.800 millones. Si se suman las contribuciones de gobiernos y agencias privadas, la respuesta humanitaria internacional ascendió a 97.700 millones en 2006-2011. La proporción de financiación privada aumentó de 16% en 2006 a 29% en 2011, con un pico de 31% en 2010²⁷.

Las organizaciones, sin embargo, sufren altibajos en el financiamiento. La importancia de las capacidades de formulación de proyectos y recaudación de recursos, que no todas las organizaciones logran desarrollar, ha redundado en grandes disparidades, con algunas organizaciones que prosperan –tal es el caso de Oxfam, que aumentó 11% su recaudación de fondos privados entre 2009 y 2010– mientras que otras languidecen y ven reducirse sus operaciones.

Entre los países comprendidos en este estudio, Colombia es el único que recibe una cuota importante de ayuda humanitaria. Entre 2006 y 2011 el país recibió 220 millones de dólares por medio de organizaciones humanitarias, ocupando el puesto 19 entre los 20 mayores receptores mundiales. Haití, con un total de 955 millones de dólares en el mismo período, se ubica en el 11º lugar; todos los restantes grandes destinatarios de ayuda humanitaria se encuentran en otras regiones del globo.

Generosidad vía internet

Las plataformas de Internet para canalizar donaciones de personas a causas y organizaciones han tenido un importante crecimiento en los últimos años, y no se limitan en modo alguno a las que movilizan las contribuciones de la diáspora, examinadas al principio de este apartado. Desde 2002, cuando surgieron las primeras plataformas de *crowdfunding* o financiamiento colectivo, se han ido sumando mecanismos

adaptados a diversos públicos y objetivos, abriendo canales de financiamiento a organizaciones, emprendimientos e innovaciones que caso contrario no hubieran podido realizarse. Según un estudio realizado en 2011 por Crowdfunding.org, había entonces unas 452 plataformas de este tipo a nivel mundial, las cuales recaudaron, entre 2009 y 2011, 1500 millones de dólares para más de un millón de proyectos.

En América Latina se trata de un formato relativamente incipiente pero ya en pleno funcionamiento. De hecho, el estudio subregional de Cono Sur y Brasil identifica decenas de plataformas de donación online que ponen en práctica el principio del *crowdsourcing* y en las cuales vuelca recursos la ciudadanía de la región. Algunas de ellas, en particular las más antiguas, son plataformas internacionales a las que también accede el público latinoamericano; otras, en cambio, funcionan a nivel regional, subregional o nacional, y presentan a menudo variaciones y características propias.

Entre las primeras sobresale GlobalGiving (www.globalgiving.org), con presencia en 132 países. Con solamente doce años de vida, es sin embargo una de las plataformas más antiguas mediante las cuales las OSC pueden promover sus proyectos y recaudar fondos online. Lleva recaudados más de 102 millones de dólares aportados por más de 370 mil personas (la mayoría de ellas residentes estadounidenses) y aplicados al financiamiento de cerca de 10 mil proyectos. El sitio permite al usuario buscar un país, un tema o una organización específica; informarse acerca de las características de cada proyecto y del impacto buscado; y obtener información sobre la organización que lo lleva adelante, entre otras cosas. La inclusión de un proyecto en GlobalGiving requiere del envío de documentación (certificaciones legales, personería jurídica, cuenta bancaria) y la aceptación de una serie de términos y condiciones que incluyen el pago de una comisión de 15% a GlobalGiving, el acuerdo de recibir visitas al proyecto, y la obligación de presentar informes de avance cada tres meses, redactados en inglés. La presencia de América Latina en esta plataforma es no solamente baja sino también despereja: así, por ejemplo,

Guatemala tiene 67 proyectos, mientras que Brasil tiene 22, Argentina 12, Chile 5, Paraguay 4 y Uruguay 2 (India, en contraste, cuenta con más de 200).

Las plataformas de *crowdfunding* destinadas al público hispanoparlante son de origen más reciente, pero han despertado mucho interés y han tendido a especializarse: algunas se concentran en proyectos sociales y solidarios de organizaciones sin fines de lucro; otras ofertan productos, tales como la edición de un libro o la producción de un disco por un grupo emergente. Todas ellas establecen el monto que es necesario recaudar para concretar el proyecto y en general fijan un plazo para lograrlo; cuando no se alcanza el 100% del objetivo, algunas plataformas devuelven el dinero a los donantes, mientras que otras proceden de todos modos a entregar lo recaudado.

Entre las plataformas de *crowdfunding* que funcionan en la región –ya sea a nivel regional o en algún país en particular– el estudio de la subregión Cono Sur y Brasil menciona a Inversore (www.inversore.com), Ideas Solidarias (www.ideassolidarias.com), Obsidiana TV (www.obsidianatv.com), Alzate (www.alzate.com), Ideame (www.idea.me), Filantropía (<http://www.filantropia.org>), Nobleza Obliga (www.noblezaobliga.com), Donar Ayuda (www.donarayuda.org) y Donar Online (www.donaronline.org). Según un análisis de este último caso, los donantes son mayormente personas físicas procedentes del país de la organización a la que donan. Es decir, se trata en gran medida de un financiamiento que puede designarse como “nacional”, pese a que el mecanismo no reconoce fronteras y es de escala potencialmente planetaria.

Filantropía de personas de alto patrimonio

La apuesta de la filantropía individual puede ser, como en el caso del *crowdfunding*, convencer a un gran número de personas de que apoye una causa. O, por el contrario, en una tendencia que también va en aumento, sensibilizar y motivar a las personas de alto patrimonio para que contribuyan a un proyecto, causa u organización. Las donaciones de millonarios, una tendencia en auge a nivel mundial, toman la forma de donaciones directas a organizaciones, o del establecimiento de fundaciones propias.

Como una forma de capitalizar esta tendencia en ascenso y de darle nuevo impulso, los multimillonarios estadounidenses Warren Buffett y Bill y Melinda Gates lanzaron en 2010 la campaña *The Giving Pledge*, invitando a las personas y familias más adineradas de su país a comprometerse a donar la mayor parte de su fortuna a obras filantrópicas. Para agosto de ese año, cuarenta multimillonarios estadounidenses habían adherido a la campaña, comprometiéndose a ceder al menos el 50% de sus fortunas, ya fuera en vida o mediante testamento. Hacia abril de 2014 la cifra había superado los 120.

En América Latina la práctica recién comienza a extenderse en algunos países; sin embargo, dista aún de generalizarse, y en algunos países está completamente ausente. Las actividades filantrópicas de la persona más rica del mundo, el mexicano Carlos Slim, rozan apenas el 5% de su fortuna. Slim, además, se negó a hacer suya la promesa propugnada por Buffet y los Gates, con el argumento de que “no se trata de dar, sino de hacer y resolver”.

Nuevos roles de cooperación para los países de la región

La Cooperación Sur-Sur

Frente a la perspectiva de disminución de los flujos de ayuda Norte-Sur a la región, ya sea por su redireccionamiento hacia los países más pobres del mundo, ya por la “graduación” de la mayoría de nuestros países a niveles más elevados de ingresos, se han producido intentos, aún incipientes, de cooperación (política, cultural, social, económica) entre países pertenecientes al Sur Global (y, en nuestro caso, entre países de una misma región del Sur Global): países de ingresos medios o altos, por un lado, y países de ingresos medios o bajos, por el otro.

En rigor, la llamada cooperación sur-sur ha existido, bajo otras denominaciones, por varias décadas –con hitos tales como la Conferencia de Bandung (1955), que promovió la cooperación económica y cultural para Asia y África y el Plan de Acción de Buenos Aires (1978) para la región de América latina y el Caribe. Estas acciones fueron sucesivamente reforzadas por iniciativas tales

²⁷ Cf. Stoianova, Velina (2013) *Private Funding for Humanitarian Assistance. Filling the gap?* Bristol, UK: Global Humanitarian Assistance. Disponible en <http://www.globalhumanitarianassistance.org>

como el Grupo de los 77, la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración de Centro América (SICA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y, más recientemente, la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Fue a partir de estas últimas, sin embargo, que la cooperación sur-sur tomó contornos más concretos en la región. Sus principales donantes han sido hasta la fecha Cuba y Venezuela, los países líderes del ALBA, y ha beneficiado a varios países miembros de dicha alianza, tales como Nicaragua. Los montos comprometidos son sin embargo todavía modestos y los proyectos impulsados de pequeñas dimensiones; según el estudio ya citado de la SEGIB, en 2011 los flujos ascendieron a unos 2,6 millones de dólares (unos 2,2 millones aportados por los donantes y 0,4 por los receptores) distribuidos en 194 iniciativas: menos de 20 mil dólares promedio por proyecto. Lo que es más importante para el tema que nos ocupa, la mayoría de las donaciones tiene lugar mediante convenios entre organismos públicos, sin el involucramiento de la sociedad civil. No ayuda en lo más mínimo a la posición de las OSC el hecho de que muchos gobiernos involucrados en esta forma de cooperación tengan actualmente una visión negativa de las OSC de sus propios países; en suma, este formato de cooperación ofrece por ahora escasas perspectivas de devenir fuente de financiamiento estable para el sector.

El escenario de la cooperación sur-sur es por el momento restringido, con ejemplos en los esfuerzos de países como Chile o México y algunos organismos internacionales que están haciendo importantes esfuerzos en su promoción. En el caso de México, el país alimenta sus vínculos y administra su ayuda a otros países de la región mediante la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Cabe señalar que estas iniciativas no siempre se centran en la provisión de ayuda de un país con mejores indicadores de desarrollo a otro en posición más vulnerable. En algunos casos, como el del

recientemente lanzado Fondo de Cooperación Uruguay-México, gestionado en forma conjunta por AMEXCID y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) (con la coadministración del PNUD/Uruguay), lo que se busca es aunar esfuerzos para fortalecer los vínculos de cooperación mediante el financiamiento de proyectos conjuntos de la sociedad civil. El Fondo Uruguay-México cuenta con una dotación presupuestaria anual de 500.000 de dólares aportados en partes iguales por los dos países y financia propuestas de hasta doce meses de duración (prorrogables por seis más) y hasta 80 mil dólares en las áreas de desarrollo social (y salud en particular); desarrollo agropecuario; ciencia, tecnología e innovación; gobernabilidad y gestión pública; y medio ambiente y cambio climático ²⁸. Un aspecto interesante de esta iniciativa, desde la perspectiva de las OSC convocadas, es su carácter mixto nacional/internacional.

El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), administrado por el BID lanzó recientemente una convocatoria para aprendizaje entre pares para un mayor impacto en el desarrollo. El FOMIN entiende que a través de la implementación de proyectos de desarrollo altamente innovadores, las organizaciones socias del FOMIN se convierten en una fuente valiosa de conocimientos y el impacto de tales experiencias puede ser múltiple si los conocimientos acumulados y metodologías probadas se sistematizan, transfieren y reutilizan por otras organizaciones que comparten la misión de superar desafíos de desarrollo similares, por medio de procesos de aprendizaje entre pares. Así, el FOMIN está implementando la Facilidad de Transferencia de Conocimiento Sur-Sur, que proporciona financiamiento para la transferencia de conocimiento y el fortalecimiento de capacidades desde una organización socia de un proyecto FOMIN a otras organizaciones de América Latina, el Caribe y extra regionales, buscando así replicar el impacto de las experiencias innovadoras del FOMIN. Se financian hasta 25 proyectos de transferencia de conocimiento de hasta USD 200.000 cada proyecto y pueden postular organizaciones de la sociedad civil (que hayan estado asociadas con un proyecto del FOMIN).

La Cooperación Triangular

Cabe señalar, finalmente, que la responsabilidad de cooperación que buscan asumir los países de renta alta y media-alta de la región para con sus pares menos favorecidos no se limita a los aportes financieros. El formato de cooperación triangular proporciona a esos países la oportunidad de cooperar con otros países de la región en calidad de socio, con la intervención de un tercer participante (típicamente, un país de la OCDE) que aporta los recursos financieros. En este caso, beneficiario y socio comparten características culturales, lingüísticas y económicas, así como experiencias similares en lo que respecta a problemas de desarrollo, lo cual permite esperar que los costos de la asistencia técnica sean menores que cuando ella es proporcionada por países desarrollados miembros de la OCDE.

No obstante sus ventajas, este formato no está exento de dificultades de implementación, las cuales giran básicamente en torno de la coordinación de actores, los presupuestos, la división de responsabilidades y roles, los liderazgos y la rendición de cuentas. Una buena ilustración tanto de las ventajas como de las dificultades de esta forma de cooperación se encuentra en los trabajos de recuperación de Haití tras el terremoto de 2010, en cuyo marco los países iberoamericanos impulsaron un total de veintidós proyectos de cooperación triangular en las áreas de fortalecimiento institucional, agricultura, salud, educación y potabilización y abastecimiento de agua. Las iniciativas contaron con la participación, en distintos roles de socios oferentes de ayuda técnica o apoyo financiero, de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Cuba, España, Francia, México y Venezuela, así como de organismos regionales e internacionales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la OEA.

²⁸ Cf. <http://www.auci.gub.uy/aucci/noticias/428-abre-la-ii-convocatoria-del-fondo-de-cooperacion-uruguay-mexico.html>



6. Las fuentes nacionales de financiamiento

Este capítulo analiza las distintas oportunidades y tendencias que a nivel de cada país las organizaciones de la sociedad civil encuentran para el financiamiento de sus actividades, y los retos que se enfrentan en los distintos casos. Así, se estudian no solamente el papel de muchas OSC en la provisión de servicios a las poblaciones más vulnerables en distinto tipo de relacionamiento con los gobiernos nacionales y locales, sino también otras potenciales fuentes de recursos a nivel nacional de carácter privado, tanto empresas como fundaciones empresariales, la generosidad individual incluyendo las donaciones de personas con alto patrimonio, o las cuotas de asociación y membresía. Este capítulo explora además cuan habilitantes son los marcos nacionales para la sustentabilidad de las organizaciones de la sociedad civil.

Las arcas públicas como fuente de financiamiento

La tercerización de ciertos servicios públicos en manos de OSC es un fenómeno que se observa en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo. En América Latina, frente a los reiterados fracasos del Estado, algunas agencias de cooperación se inclinaron, décadas atrás, hacia las OSC como alternativa para proveer servicios a las poblaciones más vulnerables, promover políticas y programas, y desarrollar las capacidades de los actores locales. Hoy, cuando los recursos de la cooperación internacional se ven erosionados, las OSC encuentran espacios de supervivencia en el establecimiento y/o el afianzamiento de las relaciones con el Estado para desarrollar esas mismas actividades de provisión de servicios. Cabe subrayar, sin embargo, que muchas transferencias del Estado a las OSC siguen realizándose en gran medida con aportes internacionales -y, en particular por ejemplo, del sistema de Naciones Unidas, la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo- que en algunos casos han sido redireccionados hacia la cooperación directa con los Estados.

Tal como se señaló en el capítulo 4, Chile y Uruguay son los dos países cuyas OSC más dependen del Estado en materia de financiamiento. En el primer caso, la alianza con el Estado se concretó a partir de la transición a la democracia en los años noventa y a la par de la disminución de la cooperación tradicional que acompañó a la reclasificación de Chile como país de renta alta, y giró en torno de la implementación de los programas sociales de los nuevos gobiernos de centroizquierda. Actualmente, como hemos visto, las OSC chilenas se financian mayoritariamente mediante transferencias de fondos provenientes del Estado central y de los gobiernos regionales y municipales, obtenidos en su mayoría vía licitación para la ejecución de proyectos y, en menor medida, para la realización de estudios. Este mecanismo está extendido sobre todo entre las OSC más pequeñas, para las cuales ha llegado a ser la fuente de ingresos dominante; sin embargo, no es la única forma que adopta el financiamiento estatal del sector. En efecto, los montos asignados en forma directa también tienen un peso significativo, especialmente para las OSC grandes (usualmente vinculadas a instituciones religiosas o pertenecientes al ámbito de la cultura), algunas de las cuales constituyen auténticas empresas privadas sin fines de lucro. La mayor parte de los recursos provistos por el Estado son destinados a áreas "sociales" -infancia, mujer, salud, presos y adolescentes privados de libertad, poblaciones vulnerables- y canalizados mediante fondos tales como el Fondo Chile contra el hambre y la pobreza, el Fondo de Cultura y Educación Indígena, el Fondo de Protección Ambiental, el Fondo de Iniciativas Locales para ONG y el Fondo Nacional del Adulto Mayor, entre muchos otros. Entre los mecanismos indirectos del aporte estatal a las OSC, por su parte, se destacan los incentivos tributarios, bajo la forma de la exención del impuesto a la renta a las organizaciones sin fines de lucro y franquicias tributarias a las donaciones de privados a aquellas (las cuales benefician sobre todo a organizaciones con objetivos culturales, educacionales, deportivos, de asistencia a discapacitados y de lucha contra la pobreza).

En Uruguay, por su parte, la llegada al gobierno nacional en 2005 de la coalición de izquierda que ya gobernaba la ciudad capital trajo consigo novedades en la política social y un marco ideológico y discursivo favorable a la consulta con la sociedad civil y a su intervención en la ejecución de políticas públicas tradicionalmente en manos del Estado. Así, por ejemplo, solamente el Instituto del Niño y el Adolescente realizó en el año 2013 transferencias a OSC por un monto equivalente a 134,5 millones de dólares en el marco de 387 convenios para la operación de tres grandes programas de atención de niños, niñas y adolescentes. Dichas transferencias se incrementaron en un 70% entre 2011 y 2013²⁹. Para muchas organizaciones esta clase de convenios con el Estado es la principal, si no la única, fuente de financiamiento. Los recursos que el Estado uruguayo transfiere a las OSC adoptan esencialmente tres formas. En primer lugar, convenios realizados a partir de un proyecto presentado por las organizaciones, generalmente para la ejecución de una política pública en el territorio, típicamente con el Ministerio de Desarrollo Social u otros organismos como el Instituto del Niño y del Adolescente y las intendencias Departamentales. Segundo, subsidios y subvenciones directas dispuestos en el presupuesto nacional y regulados por la Contaduría General de la Nación. Dentro de esta categoría fueron destinados, entre 2010 y 2014, unos dos millones de dólares anuales para apoyar a poco más de cien organizaciones. Se trata en su mayoría de organizaciones pequeñas, cuya supervivencia requiere de estas contribuciones –que algunas, de hecho, reciben desde hace más de veinte años. Finalmente, el apoyo a las OSC toma la forma de exoneraciones y descuentos en los impuestos a las rentas y/o al patrimonio que se aplican a las donaciones realizadas a una serie de organizaciones reconocidas por ley.

En Argentina y Brasil, por su parte, los fondos estatales no son tan dominantes pero constituyen una fuente importante de financiamiento para el sector. En el primer caso, analistas e informantes clave coinciden en que el flujo de fondos del Estado a la sociedad civil está aumentando; afirman, sin embargo, que las transferencias se caracterizan por la discrecionalidad y la falta de

transparencia, y que no se dispone de datos confiables o recientes sobre la cantidad de organizaciones con convenios con los gobiernos nacional o provinciales. Se estima que en las provincias más de 15 mil organizaciones –básicamente organizaciones territoriales de base, muchas veces vinculadas a iglesias– tienen convenios. Asimismo, existen programas de fortalecimiento de la sociedad civil tanto a nivel nacional como en diversas localidades. Así, por ejemplo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cuenta con fondos concursables para apoyar iniciativas de formación de voluntarios y coordinadores de voluntarios; capacitación de dirigentes, comunicación, planificación y recaudación de fondos; e inclusión social de diversas poblaciones vulnerables. A nivel federal, por su parte, los ministerios de Desarrollo Social, Educación y Medio Ambiente, la Secretaría de Vivienda y la Oficina de Juventud tienen ya sea secciones de asistencia a OSC o convenios y apoyos específicos para OSC. Dentro de la órbita de Presidencia de la Nación funciona además el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), cuyo objetivo consiste en promover la participación de las organizaciones sociales en la gestión de políticas mediante convocatorias a concursos por pequeños fondos para apoyar acciones de capacitación o adquisición de bienes para OSC. Las fuentes consultadas, no obstante, coinciden en que en los últimos años esa unidad se ha debilitado.

En Brasil, como ya se ha señalado, los aportes gubernamentales constituyen una fuente importante, aunque no excluyente ni tampoco mayoritaria, de financiamiento para las OSC. Los recursos públicos a los cuales acceden las OSC adoptan cuatro formas: transferencias del presupuesto federal, convenios, fondos públicos y exenciones tributarias. Los montos de las transferencias del presupuesto federal se duplicaron entre 2000 y 2010, alcanzando en ese último año más de 2 mil millones de reales; no obstante, aumentaron a un ritmo muy inferior al del incremento del presupuesto federal (45% vs. 80%). Las transferencias en los niveles estatal y municipal, en cambio, crecieron más aceleradamente y por encima del aumento presupuestal (131% a nivel estadual, donde el

presupuesto aumentó 69%, y 311% a nivel municipal, donde el presupuesto creció 77%). Entretanto, la cantidad de convenios celebrados entre el gobierno federal y las OSC, y con ella los recursos financieros, se redujo sustancialmente entre 2003 y 2011, con un pico en el año 2005 y una reducción abrupta en 2011. Finalmente, las investigaciones consultadas identifican un total de 29 fondos públicos constituidos por aportes del presupuesto federal (aunque algunas incluyen contribuciones de agencias de cooperación internacional). Por su magnitud, se destacan entre ellos el Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, el Fundo Nacional de Saúde y el Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Otros fondos abarcan temas de niñez y adolescencia, defensa de derechos difusos, defensa del animal, medio ambiente, vivienda, alimentación, energía, cambio climático, seguridad, telecomunicaciones, infraestructura y transportes, por mencionar solamente algunos.

En Brasil se ha logrado reciente un avance importante en cuanto al marco regulatorio que reglamente la relación entre los organismos del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, con una importante victoria. La Cámara de Representantes aprobó el 2 de julio de 2014 el Proyecto que establece nuevas normas para las asociaciones voluntarias de los estados, el distrito federal y los municipios con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). La nueva ley, que fue firmada a fines de julio de 2014 por la presidenta Rousseff, facilitará a la sociedad reglas claras para las alianzas que implican o no la transferencia de recursos financieros. Entre las innovaciones contenidas en la nueva ley es la creación de instrumentos jurídicos específicos para las asociaciones, el requisito de calificación de las organizaciones, la desburocratización de los presupuestos y una mayor seguridad jurídica en la rendición de cuentas.

El estado de las relaciones entre las OSC y el Estado es mucho más precario en el quinto país del Cono Sur incluido en este estudio –Paraguay–, y en la mayoría de los países que integran las subregiones andina y centroamericana. Con las notables excepciones de Colombia, Venezuela y México, en dichas subregiones las OSC resultan extremadamente dependientes de la

cooperación internacional; México, en cambio, cuenta con una larga tradición de colaboración entre sociedad civil y Estado, mientras que en Colombia y Venezuela (y también en México), como veremos, se encuentran más aceitados los vínculos entre las OSC y el sector privado.

En el caso paraguayo la vinculación entre la sociedad civil y el Estado fue nula o conflictiva hasta la década del ochenta. El cambio, de carácter reciente e incipiente, se inició con la transición democrática en 1989 y avanzó durante la presidencia de Fernando Lugo, que exhibió una gran predisposición a trabajar con la comunidad, especialmente desde la Secretaría de Acción Social. Sin embargo, desde el reemplazo de Lugo y a raíz de los repetidos recambios gubernamentales, las oportunidades para las OSC se redujeron notablemente. Las OSC que reciben financiamiento público –procedente de organismos tales como el Ministerio de la Mujer, la Secretaría de Acción Social, la Secretaría de Emergencia Nacional, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, además de los gobiernos locales– son básicamente proveedoras de servicios en las áreas de salud, infancia y educación. Los recursos son canalizados bajo tres modalidades: mediante convocatorias a concursos, mediante partidas del Presupuesto General de la Nación fijadas por el Congreso, y mediante transferencias directas –básicamente para la provisión a la provisión de servicios de salud y educación, terreno en el cual la sociedad civil prácticamente reemplaza al Estado. Tal es el caso de las organizaciones que cogen las escuelas rurales, que reciben fondos del Ministerio de Agricultura y Ganadería para el pago de salario de maestros y otros gastos, aunque el servicio no es subvencionado en su totalidad. Las asignaciones presupuestarias directas definidas por el Congreso, por su parte, son muy criticadas por su discrecionalidad, y en los últimos años se redujeron tanto los montos otorgados como el número de organizaciones beneficiadas.

En la subregión andina, como ya se ha mencionado, el 48% de las organizaciones consultadas recibe fondos del gobierno nacional, y las fuentes públicas nacionales constituyen más de la mitad (56%) del financiamiento de las OSC. De

²⁹ Cf. INAU (2014) *Memoria Anual 2013*. Montevideo: INAU.

las 48 organizaciones que respondieron el cuestionario administrado por los autores del estudio, solamente cinco declararon no haberse vinculado nunca con entidades del Estado; entre las 43 restantes, el 29% afirmó que esas relaciones habían disminuido en los últimos años mientras que el 23% informó que habían aumentado. Es importante señalar, entre los obstáculos que enfrenta en la subregión el establecimiento de estas relaciones, la idea -explicitada por algunos entrevistados- de que está en la razón de ser de las OSC el oponerse al Estado, ya que es su deber ocuparse de temas sensibles como los derechos humanos y el medio ambiente y revelar las deficiencias de la acción estatal, expresadas en fenómenos como la corrupción, la ineficiencia y el ocultamiento de información.

Con todo, son numerosas en la región andina -y su cantidad va en aumento- las organizaciones que proveen servicios (sobre todo de salud, educación y vivienda) en complemento de la acción del Estado. La colaboración tiene lugar mediante la realización de concursos, el otorgamiento de subsidios (como los que reciben las instituciones educativas religiosas), y la elaboración de proyectos conjuntos con los gobiernos locales. Éstos disponen a veces de fondos para pequeños proyectos de desarrollo que pueden servir para apalancar propuestas con otras fuentes de financiamiento, nacionales e internacionales, o para generar conjuntamente proyectos a ser presentados en convocatorias abiertas por donantes mayores. En otros casos los gobiernos locales carecen de recursos para desarrollo, pero sí tienen pequeños fondos para obras: así es, al menos, en la experiencia de la organización peruana CEDEPAS Norte, que ha llegado a acuerdos de complementación a nivel municipal, consistentes por ejemplo en mejorar una vía de acceso al sitio en que la ONG desarrolla un proyecto productivo con pequeños agricultores. Finalmente, en algunos casos -menos frecuentes-, las organizaciones encuentran un ámbito de acción que se extiende más allá de la mera ejecución de programas públicos: tal es el caso de la red colombiana PRODEPAZ, que participa en la planificación de políticas públicas en la oficina de Acción Social de Presidencia y en varios Ministerios. De fuerte crecimiento

en los últimos años, apoya iniciativas de organización popular entre las cuales se destaca la Red de Pobladores.

En Centroamérica/México, por su parte, la relación de las OSC con el Estado ha estado marcada mayormente -con la notable excepción de México, donde el vínculo se ha desarrollado a lo largo de más de dos décadas, en todos los niveles de gobierno- por la indiferencia y la desconfianza, cuando no hostilidad. En Guatemala, por ejemplo, las OSC más antiguas tienen escasa, si es que no nula, experiencia con la financiación pública. Existen fondos específicos mediante los cuales ciertas OSC especializadas se han establecido como intermediarias o ejecutoras de servicios -nuevamente, sobre todo en salud y educación. Por lo demás, todos los ministerios que ejecutan presupuesto de obra pública -como el de Agricultura, Ganadería y Alimentación- han abierto pequeños espacios para que las OSC registradas y acreditadas puedan presentarse a licitaciones puntuales de servicios. Probablemente la experiencia más destacada de las OSC guatemaltecas con programas públicos tiene lugar en el marco del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS), cuya provisión de atención primaria se sustenta básicamente en la organización comunitaria y en alianzas estratégicas con OSC. El rol básico de la sociedad civil en este terreno es ofrecer servicios básicos de salud en municipios con difícil acceso a los servicios tradicionales, promover la participación comunitaria en la gestión de los servicios de salud, desarrollar acciones de promoción, prevención y educación en salud e higiene, vigilancia epidemiológica, gestión y coordinación de saneamiento básico; y realizar derivaciones mediante el plan de emergencia familiar allí donde resulte necesario. Hay ONGs de desarrollo que cuentan con partidas fijas en el presupuesto del Estado para la ejecución de obras y la prestación de servicios. Actualmente un sector de OSC está presionando para que el Congreso reglamente el artículo de la Constitución, redactado tres décadas atrás, que establece la formación de un fondo específico de garantía para el financiamiento de programas de desarrollo económico y social que realizan las OSC (ONGs, cooperativas y asociaciones privadas de desarrollo). Por

el momento existe el mandato constitucional pero no el fondo financiero para que los actores no estatales puedan acceder en forma equitativa al presupuesto.

En El Salvador, a la baja densidad organizacional de la sociedad civil se agrega la falta de regulaciones sobre los fondos específicos que es posible canalizar a través de OSC. En la práctica, hay entidades del Estado que admiten su participación en la ejecución de obras y servicios, pero los criterios de selección son opacos. En los últimos años, dos experiencias interesantes de financiamiento público se han producido en el marco del Fondo de la Iniciativa para las Américas y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador. El FIAES es un fondo creado en 1993 a partir de los acuerdos con Estados Unidos para la reducción de la deuda externa de El Salvador, que se invierte en proyectos de medio ambiente ejecutados por OSC. Éstas pueden acceder a financiamiento por hasta 100 mil dólares; existe también una línea de donaciones menores, de proyectos de hasta 30 mil dólares, para asociaciones comunitarias con menor experiencia. El FISDL, por su parte, fue establecido en 1990 con el nombre de Fondo de Inversión Social, con el objetivo de amortiguar los efectos del ajuste estructural sobre los sectores más vulnerables, mediante el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura y la provisión de equipos para programas en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento, medio ambiente, electrificación y desarrollo comunitario. Desde 1996, cuando fue rebautizado FISDL, cuenta con una partida en el presupuesto nacional para gastos de funcionamiento y desempeña además las funciones del Programa de Municipalidades en Acción y la Secretaría de Reconstrucción Nacional. Es actualmente el principal responsable del desarrollo local en el país. Otros fondos específicos en las áreas de salud, educación, emergencias y obras públicas, entre otras, son otorgados mediante licitaciones en las cuales pueden participar OSC que cumplan con ciertos requisitos de desarrollo institucional (en su mayoría, fundaciones de empresas privadas).

En el caso de Nicaragua, en las últimas décadas las OSC han participado con sus propuestas en la confección de ciertas políticas públicas nacionales y locales, tales como

la Estrategia Reforzada en la Lucha contra la Pobreza (1998), el Plan Nacional de Desarrollo (2002) y el Plan Nacional de Desarrollo Humano (2008). El acceso a financiamiento, canalizado a través del presupuesto general, ha tendido a reducirse, y en los últimos años se ha dado el caso de algunas OSC que fueron inducidas a participar en consultas y en la formulación de políticas nacionales, sectoriales y territoriales, pero luego no fueron tomadas en cuenta para su implementación, o solo lo fueron cuando estuvieron en condiciones de proveer recursos propios para complementar la inversión pública. Básicamente no existe en el país un fondo establecido del Estado para que las OSC puedan ejecutar políticas en temas de desarrollo. Existe, en cambio, una tendencia del sector (que se repite en otros países de la subregión) a involucrarse en las microfinanzas; además, en los últimos años han proliferado organizaciones relacionadas con el sector financiero y el gran capital, que son las que están canalizando la mayor parte de los fondos disponibles. En ese marco, muchas OSC denuncian que la alianza fundamental del gobierno no es con el tercer sector sino con la empresa privada.

En Costa Rica, a su vez, se observa que algunos ministerios contratan, echando mano de sus propios presupuestos, a OSC -y en particular a fundaciones- para desarrollar programas puntuales o desarrollar acciones específicas, en general en el terreno de la política social o el medio ambiente. Sin embargo, el terreno para la discrecionalidad es amplio y muchas veces estas tareas recaen en organizaciones no ajustadas a definición "sin fines de lucro". El sector, en términos generales, padece de una gran debilidad. Algo similar ocurre en Honduras, donde las OSC participan esporádicamente en programas de apoyo a microempresas, desarrollo social y protección ambiental, pero para ello deben competir, en condiciones desventajosas, con empresas privadas que proveen los mismos servicios.

¿Alianza con el Estado o sintonía con el gobierno? Problemas y perspectivas

En buena parte de la región, incluidos algunos países en los cuales el Estado desempeña un rol importante como financiador de la labor de las OSC, las relaciones de éstas

con el Estado son frágiles en la medida en que tienden a mutar con cada cambio de gobierno (y a veces incluso en el curso de un mismo período de gobierno), en particular cuando la alternancia en el poder supone desplazamientos en el espectro ideológico. Con los cambios en las actitudes de los gobiernos -de la simpatía a la antipatía, de la confianza al recelo, de la hospitalidad a la hostilidad y viceversa- se modifican no solamente el volumen de las colaboraciones sino también las reglas que gobiernan los vínculos y, más generalmente, las regulaciones impuestas sobre el sector. De hecho, incluso el acceso al poder de gobiernos ideológicamente afines a la participación de la sociedad civil puede tener en el mediano/largo plazo efectos debilitantes sobre las OSC cuyo involucramiento en la gestión pública se propugna, bajo la forma por ejemplo de la migración de recursos humanos de alto nivel desde las OSC hacia el Estado.

Para complicar el panorama, las relaciones de las OSC con el Estado distan de ser uniformes, ya que las buenas (o malas) relaciones con el gobierno central a menudo coexisten con malas (o buenas) relaciones con ciertos gobiernos regionales y/o locales. En todo caso, en cada uno de los niveles los conflictos intermitentes con los gobiernos de turno -que a menudo prefieren instrumentar las transferencias monetarias en formas que redunden en réditos electorales inmediatos- afectan la sostenibilidad financiera de las OSC. Ejemplos abundan, tal como se lee en el estudio de la subregión Andina, de organizaciones cuya existencia quedó puesta en riesgo por haberse comprometido en exceso con proyectos estatales que por una u otra razón fueron interrumpidos sin previo aviso.

En algunos casos, los cambios más importantes que siguen a un cambio en la orientación ideológica del gobierno no refieren tanto al volumen del financiamiento sino a los mecanismos mediante los cuales dicho financiamiento es canalizado, lo cual tiene consecuencias relevantes en términos de la determinación de ganadores y perdedores dentro del sector. El Chile de los últimos años proporciona un buen ejemplo de ello. Según consta en el estudio de la subregión Cono Sur y Brasil, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet fueron entregadas a las

OSC subvenciones directas por un monto equivalente a 30 millones de dólares, cifra que bajó a poco más de 15 millones en el gobierno de Sebastián Piñera, durante el cual se duplicaron en cambio los fondos concursables, que habían sido de casi 9 millones durante la administración Bachelet. En total, fueron transferidos unos 39 millones de dólares en el primer período y 34 millones durante el segundo. Así, si bien los montos no declinaron sustantivamente, el cambio en la modalidad dominante de su canalización supuso una transformación radical, en dirección de una mayor competencia, del contexto en que se mueven las OSC. Así, mientras que en el primer caso solía criticarse la discrecionalidad del sistema, en el segundo las críticas pasaron a centrarse en las cargas excesivas impuestas sobre las OSC por los nuevos requisitos para acceder a los recursos públicos -en particular, el de presentar garantía por el 100% del valor de los fondos transferidos por el Estado-, que solamente las más grandes podían satisfacer y por efecto de los cuales varias fundaciones históricas debieron dejar de funcionar.

En lo que se refiere a la densidad de los vínculos con el Estado y la magnitud de los flujos de financiamiento procedente de éste, tanto la situación actual como las perspectivas futuras de las OSC varían ampliamente de país en país. En condiciones de mayor o menor debilidad, en países tan diversos como Uruguay, Chile, Honduras y Costa Rica, las organizaciones consultadas no manifiestan grandes expectativas de cambio en el futuro cercano; mientras que en otros casos, como el de El Salvador, las organizaciones ven con optimismo acontecimientos tales como la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, en virtud de la cual esperan disponer en lo sucesivo de mayor información sobre fondos públicos y posibilidades de recepción de subvenciones o participación en la prestación de servicios.

En términos generales, sin embargo, varios problemas derivados del financiamiento estatal de las actividades de las OSC son identificados repetidamente por organizaciones tanto de los países donde el vínculo con el Estado está afianzado y constituye la fuente dominante de financiamiento como en aquellos donde la relación es

más esporádica y/o incipiente y las organizaciones aún tienen acceso a fuentes de financiamiento alternativas (internacionales y/o empresariales).

En primer lugar, el vínculo se ha forjado básicamente en torno de la ejecución de políticas gubernamentales y la provisión de servicios públicos, especialmente en las áreas "sociales" de la gestión. En su vínculo con el Estado, las OSC son consideradas ante todo como meras prestadoras de servicios; para desempeñarse como tales, numerosas organizaciones se ven forzadas a dejar de lado su costado más "político" y reorganizarse como empresas de servicios sin fines de lucro, desempeñando a menudo labores que bien podrían ser realizadas por simples empresas privadas. De hecho, las OSC deben ganar (y con frecuencia perder) su lugar como prestadoras de servicios en competencia con empresas y otras organizaciones sociales -un punto que es recalcado por organizaciones de países tan diversos en términos de la relación sociedad civil Estado como lo son Chile y Honduras.

Segundo, puesto que las OSC pasan a ser consideradas meras ejecutoras de políticas diseñadas en otros ámbitos, sus saberes, experiencias y aprendizajes respecto de las políticas que ejecutan y los servicios que brindan raramente son tenidos en cuenta. Escasean pues las oportunidades para la reflexión sobre las prácticas, la sistematización de experiencias y la realización de procesos de aprendizaje, y las capacidades que las OSC no ejercitan son capacidades que eventualmente pierden. No es de sorprender que la abrumadora mayoría del financiamiento provisto por el Estado se aplique exclusivamente a proyectos específicos, dejando a las organizaciones libradas a su propia suerte en lo que se refiere a la satisfacción de los requerimientos de desarrollo y fortalecimiento institucional. Como ejemplo de ello basta con citar la observación repetidamente formulada por numerosas organizaciones chilenas que en el pasado se financiaban básicamente de la cooperación internacional y que hoy dependen en idéntica medida de su relación con el Estado respecto de las crecientes dificultades -ya presentes en las relaciones con las agencias de cooperación internacional- para asegurar fondos que cubran gastos básicos de administración y sostén de la organización.

Tercero, no solamente las OSC que prestan servicios atraviesan un proceso extremo de especialización, dejando de lado otras tareas que solían desempeñar en el pasado, sino que se ahonda la distancia, en términos tanto de roles como de acceso a financiamiento, entre ellas y las que siguen dedicándose a la promoción de derechos o funcionan como organizaciones de segundo grado (colectivos y redes). El caso de Brasil presenta una experiencia interesante en relación con este problema. En consonancia con la tendencia observada para el conjunto de la región, en ese país los convenios entre organismos gubernamentales federales y OSC favorecen desproporcionadamente a las organizaciones prestadoras de servicios, tales como hospitales y entidades de asistencia social (dos tipos de organizaciones que dan cuenta de más del 30% de los convenios), por sobre las de defensa de derechos, que intervienen en menos de 5% del total de los convenios. Fue precisamente la enorme dificultad que enfrentan actualmente las OSC para obtener recursos para temas de derechos humanos lo que condujo a un conjunto de agencias internacionales, personas y empresas a establecer en el año 2005 el Fondo Brasil de Derechos Humanos, un novedoso fondo mixto constituido como fundación de derecho privado con aportes de fundaciones internacionales -tales como las fundaciones Ford y Kellogg-, la Iglesia Evangélica, empresas brasileñas y donantes particulares. A partir de 2007 el Fondo Brasil ha apoyado más de 150 proyectos en todo el territorio brasileño.

Cuarto, dada la desproporción entre el número creciente de organizaciones dedicadas a la provisión de servicios y la cantidad declinante de organizaciones que desarrollan tareas de incidencia, se teme que disminuya irremediamente la capacidad del sector para controlar a los poderes del Estado. La independencia y la distancia crítica de la sociedad civil en su relación con el Estado -alertan las organizaciones de países como Chile y Uruguay- corren tantos mayores riesgos cuanto más dominante resulta éste como fuente de financiamiento de aquella.

Quinto, los convenios entre el Estado y las OSC suelen realizarse en ausencia de marcos legales claros y específicos, exponiendo a las OSC a algunos de los peores vicios de la administración pública: procesos engorrosos, criterios

de asignación opacos e incluso actos (más puntuales) de discriminación ideológica. La imposición de procedimientos complicados y de exigencias injustificadas –señala un representante de la organización peruana CEDEPAS Norte- establece de entrada una insalvable desigualdad de acceso: por ejemplo, muchas organizaciones ni siquiera pueden presentarse a los concursos convocados por los ministerios cuando, además de incurrir en el costo de elaborar un proyecto, deben satisfacer exigencias que suponen inversiones adicionales tales como la de realizar estudios de factibilidad. Satisfacer los requisitos resulta aún más complicado –se lee en la sección del estudio de la subregión Cono Sur y Brasil sobre Argentina- cuando éstos no solamente cambian de una administración a la siguiente (o con los cambios ministeriales en el curso de una misma administración) sino que también varían ampliamente entre unidades y niveles de gobierno (federal, provincial y local).

La falta de transparencia y la corrupción lisa y llana, por su parte, ocupan un lugar de privilegio en los reclamos de las organizaciones a lo largo y a lo ancho de la región. En algunos casos, entre los que se destaca el de Paraguay, el reclamo de transparencia es extremadamente básico: ni siquiera es posible –subrayan las OSC- conocer con certeza los resultados y montos asignados mediante los concursos, ya que la información no está disponible en los sitios web de los organismos públicos. En todos los casos, sin excepción, están presentes en mayor o menor medida las referencias a la opacidad y falta de imparcialidad de los procedimientos, bajo la forma de alusiones a la “flexibilidad” de las reglas de asignación (Argentina), los criterios “poco claros” (Uruguay), la existencia de ONGs “favoritas” (Honduras), y la proliferación de ONGs ad hoc para la prestación de servicios en un sistema “plagado de clientelismo” (Guatemala).

Si bien también abundan las objeciones respecto de concursos y licitaciones, las vías de financiamiento más cuestionadas son las asignaciones directas, en la mayoría de los casos en manos de los congresos nacionales. Tal como lo destaca el estudio de Cono Sur y Brasil respecto de Paraguay, prevalecen en estos procesos la discrecionalidad de los otorgantes y la capacidad de lobby de los receptores.

No es de sorprender, por consiguiente, que entre estos últimos predominen en ese país organizaciones que no integran las redes más reconocidas: fundaciones ligadas a partidos políticos o referentes partidarios, algunas históricas como los Bomberos Voluntarios, y muchas otras que no califican estrictamente como organizaciones de la sociedad civil, tales como la Asociación de Juntas Municipales, la Asociación de Funcionarios Públicos y la Asociación Paraguaya de Presupuesto Público ³⁰. En el caso de Uruguay, más matizado, se consigna que pese a que los voceros del Parlamento Nacional insisten en que los fondos son asignados en vista de las urgencias de las organizaciones y de la priorización de ciertos temas –infancia, salud y discapacidad, por ejemplo-, el mero hecho de que los criterios de selección sean poco claros y transparentes los deja expuestos a sospechas y críticas. En la práctica, además, la distribución de esos fondos suele concentrarse en pocas organizaciones, distorsionando su funcionamiento y tendiendo mantos de sospecha que en nada favorecen al sector ³¹.

En sexto término, cabe destacar que la delegación de funciones básicas del Estado en OSC impone sobre aquél un rol de contralor que a menudo no está en condiciones de ejercer. Paraguay presenta un caso extremo, pero en absoluto único, de ausencia de controles como resultado de la falta de capacidades del Estado. Las OSC se hallan en ese país bajo jurisdicción del Ministerio de Hacienda, cuyas autoridades reconocen que carecen de los recursos mínimos necesarios para medir los resultados e impactos del gasto que aquellas realizan por delegación del Estado.

Por otra parte, cuando el Estado se empeña en cumplir con la tarea de control que le es asignada, suele desempeñarla con un énfasis desmesurado los requisitos formales, privilegiando la demanda de rendiciones financieras por sobre la evaluación de resultados e impactos y obligando a las OSC a volcar una cantidad desproporcionada de recursos organizacionales a la satisfacción de exigencias estériles en términos del desarrollo de sus capacidades. Desde la perspectiva de muchas organizaciones de la región, además, el Estado no solo controla mal sino que lo hace por malas razones: así lo hace notar el representante

³⁰ Cf. ABC, 11/11/13, <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/multimillonarios-fondos-se-preparan-para-las-ong-637946.html>

³¹ Así ocurrió, en Uruguay, en el caso de una OSC que, con solamente cinco empleados fijos, tenía 44 contratos por un total de 4,7 millones de dólares con el Ministerio de Desarrollo Social, los cuales no se traducían en la ejecución de proyectos concretos sino en la provisión de recursos humanos para el propio ministerio. Cf. *El País* 30/05/13, en <http://www.elpais.com.uy/informacion/mides-delega-social-ong.html>

de una organización peruana al afirmar que el gobierno de su país es controlador en exceso porque parte de la base de que todos los actores privados, y las ONG en particular, son “aprovechadores en potencia”.

¿Medio llenas o medio vacías? Las fuentes del financiamiento privado

A nivel internacional la demanda de colaboración de las empresas con el financiamiento al desarrollo tuvo un gran hito en el anuncio del Pacto Global, realizado en 1999 en la Conferencia de Davos y apuntado diez años más tarde por la decisión del G-20 de aplicar la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hacia 2009 más de 6200 empresas y 400 asociaciones empresariales de 135 países formaban parte de la iniciativa del Pacto Global, centrada en cuatro áreas: derechos humanos, trabajo, medio ambiente y anticorrupción. En ese marco han tendido a intensificarse el diálogo y las colaboraciones entre OSC y empresas de muchos países, incluso de la región latinoamericana, y numerosas OSC han impulsado iniciativas para promover la adopción de códigos de RSE por parte de las empresas. El fenómeno es notable en vistas del historial de recíproca desconfianza y, sobre todo, de la hostilidad de la sociedad civil hacia las empresas, cuyas prácticas depredadoras muchas organizaciones han denunciado sistemáticamente. Se trata, con todo, de un proceso aún incipiente en la región, donde muchos recelos persisten. Son, en efecto, numerosas las OSC que mantienen una posición crítica y solo bajo ciertas condiciones se avienen a aceptar los ofrecimientos empresariales.

La penetración del financiamiento al desarrollo por parte del sector privado es muy desigual en la región. Aunque siguen una tendencia ascendente, los vínculos entre la sociedad civil y el sector empresarial aún son problemáticos en muchos países. Por su carácter incipiente, además, la contribución empresarial global al financiamiento de las OSC latinoamericanas sigue siendo poco significativa. Las excepciones a la tendencia general se encuentran en algunos países que han recibido poca ayuda internacional, particularmente Colombia y Venezuela,

donde las donaciones privadas han sido tradicionalmente significativas en comparación con otros países como Bolivia, Perú o Ecuador, fuertemente dependientes de la asistencia internacional para el desarrollo. En Venezuela por ejemplo, se formó tan temprano como en la década del 60 la Federación Venezolana de Fundaciones Privadas, la cual agrupaba a unas 60 fundaciones con fines de asistencia social, principalmente en las áreas de la vivienda, salud y educación. El estudio de la subregión Andina estima que en Venezuela fue el sector empresarial, sobre todo a partir de una propuesta inicial y tradicional de beneficencia pública, el que comenzó las actividades de combate a la pobreza y al desarrollo social.

El reciente cambio del status de Colombia en las prioridades de la cooperación internacional no obsta para que la densidad de fundaciones empresariales en ese país siga siendo una de las más elevadas en la región, en el que ya en la década de 1960 comenzaron a surgir un número importante de fundaciones empresariales, inicialmente dentro de una lógica filantrópica. Su lógica de sostenimiento financiero es variado, tales como donaciones de la empresa madre, fundación de empresas sólo para generar recursos para las obras sociales, y las fundaciones de las empresas que pasan a ser dueñas accionarias de parte de la empresa madre. Según un estudio de la Fundación Ford, hay unas 97 fundaciones de origen empresarial en Colombia, en comparación con 50 en Argentina, 28 en Chile y 10 en Perú. Numerosas fundaciones empresariales colombianas tienen programas de desarrollo económico y social, y muchas de ellas se dedican de preferencia al apoyo a microempresas ³². También en otros terrenos, como el de la búsqueda de la paz, hay organizaciones colombianas que cuentan con apoyo empresarial. Entre ellas se destaca la ya mencionada red PRODEPAZ, constituida en base a las propuestas de políticas de RSE de tres grandes empresas mixtas (estatal-privadas).

Para el caso de Venezuela, por su parte, el estudio de la subregión Andina subraya la presencia de una cantidad de organizaciones cuyo financiamiento procede mayormente de alianzas con empresas privadas. Tal es el caso de SenosAyuda, una organización dedicada a la detección

³² Cf. Rojas, María C. (2000) “Corporate Philanthropy and Democratic Governance in Colombia”, paper presentado en el XX Congreso Internacional de LASA, Miami, FL; y Villar, Rodrigo (2001) *El Tercer Sector en Colombia, Evolución, Dimensión y Tendencias*. Bogotá: CCONG/DIS.

temprana del cáncer de mama y a la provisión de apoyo psicológico a pacientes y familiares, que tiene unos cincuenta acuerdos de colaboración con empresas. Entre éstas se cuentan una cadena de centros comerciales, dos bancos y dos periódicos. La organización capacita, pago mediante, al personal de la empresas; éstas, además, colaboran con trabajo voluntario, recaudación de fondos (porcentaje de las ventas, mecanismos para canalizar donaciones de vueltos por parte de sus clientes), prestación de imagen para mercadeo y donaciones directas.

Para la conjunto de la subregión andina, las relaciones de las OSC con la empresa privada adoptan la forma, en primer lugar, de convenios en marco de políticas de RSE (37%); en segundo lugar, de donaciones (28%); y tercero, de contratos de prestación de servicios (18%). El 18% de las OSC consultadas declara tener otras vinculaciones, entre ellas la recepción de voluntarios procedentes de las empresas. Solamente el 6% de las OSC encuestadas afirma no tener relaciones de ningún tipo con empresas. En cambio, son numerosas las OSC que mantienen más de un tipo de vínculos con empresas privadas, normalmente con varias de ellas. Cabe señalar que el 68% de las OSC incluidas en el estudio dijeron mantener relaciones “buenas” o “excelentes” con las empresas; una sola (sobre un total de 48) dijo tener malas relaciones, y ninguna admitió que sus vínculos fueran conflictivos.

La situación es diferente –típicamente más conflictiva- en relación con las industrias extractivas, uno de los sectores más dinámicos de la economía de países como Venezuela, Perú y Bolivia, y actualmente en auge en otros países de la subregión como Colombia y Ecuador. En todos estos países existen mecanismos para que una parte de los ingresos de las empresas fluyan hacia los gobiernos locales para el desarrollo de obras de infraestructura y servicios públicos en las zonas de influencia de la actividad. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Venezuela, donde en general no ha habido actitudes de rechazo hacia las industrias extractivas, compuestas en definitiva por empresas estatales, en los restantes países andinos se observa una reacción social muy fuerte ante los impactos negativos de estas industrias, sea por la creación de

enclaves económicos, sea por sus efectos sobre el medio ambiente y, por consiguiente, sobre la agricultura, el abastecimiento de agua y el turismo, entre otros sectores. De ahí la importancia de la introducción de mecanismos de colaboración con el desarrollo local que vayan más allá de los cánones que las empresas extractivas (mineras, hidroenergéticas, gasíferas, pesqueras, forestales) pagan al gobierno central, una parte de los cuales es recibida por los gobiernos regionales y municipales. En Perú, por ejemplo, se han introducido recientemente dos mecanismos: el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, con recursos destinados a la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible, y prioritariamente a programas de nutrición, educación y salud; y los Fondos Sociales, destinados a programas sociales y manejados por entidades tripartitas independientes integradas por el gobierno, las comunidades beneficiarias y las minas. Con todo, si bien no pudo entrevistar a representantes de ninguna ONG que realizara trabajos en este ámbito, el equipo encargado del estudio de la subregión Andina encontró entre muchos entrevistados reparos ideológicos contra la participación en este tipo de emprendimientos.

Del mismo modo, en toda la subregión de Centroamérica y México se observa la presencia de fundaciones privadas – también designadas, según los casos, como “asociaciones”, “centros”, “fondos” o “fideicomisos”– que reciben beneficios fiscales por sus aportes a entidades sin fines de lucro. En el caso de México, en particular, son numerosas las fundaciones de grandes empresas de capital nacional que desarrollan iniciativas sociales, culturales y ambientales. Cabe mencionar entre ellas a las fundaciones Carlos Slim, Telmex, Televisa y Azteca. Fundaciones similares, en general dependientes de grandes empresas agroexportadoras y de servicios, funcionan en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Estas fundaciones reciben ingresos de sus respectivas empresas fundadoras, ejecutan convenios de colaboración con el Estado, reciben fondos de la cooperación internacional, y también recaudan contribuciones del público mediante eventos anuales como las teletonos. Sin embargo, tal como lo subraya el estudio, las OSC y las fundaciones nacionales de la

subregión tienden a carecer de canales sistemáticos de coordinación. En la mayoría de los casos, las fundaciones privadas son de naturaleza operativa –es decir, gestionan sus propios programas- y funcionan bajo la lógica de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

Finalmente, también en el Cono Sur se aprecia un crecimiento importante en el número de fundaciones donantes, en particular en Chile, Brasil y Argentina. La mayor parte de ellas es de tipo empresarial, es decir, creadas por y dependientes de empresas, y sus aportes resultan significativos para algunas plataformas innovadoras como HelpArgentina, entre cuyas fuentes de financiamiento se han contabilizado en los últimos años más de 250 empresas y fundaciones empresariales.

El caso de Chile se destaca particularmente por la existencia del llamado Fondo Mixto de Apoyo Social, alimentado de donaciones de empresas. Este fondo es administrado por el Ministerio de Desarrollo Social y se distribuye mediante concurso público entre iniciativas de OSC que beneficien directamente a individuos con discapacidades y/o en situación de pobreza. Para obtener los beneficios tributarios que establece la Ley de Donaciones Sociales, las empresas deben entregar sus aportes al Fondo (o depositar al menos un tercio del aporte total al Fondo, donando el resto en forma directa a alguna de las iniciativas del Banco de Proyectos). Las OSC inscritas en el Registro de Fundaciones pueden presentar iniciativas al Banco de Proyectos para buscar donaciones directas, o bien participar en el concurso público anual del Fondo Mixto. Los aportes al Fondo Mixto sumaron cerca de 20 millones de dólares en 2012, y 16 millones en 2013.

En el caso brasileño, por su parte, se destacan fundaciones tales como el Instituto Gerdau y las fundaciones Banco Itaú, Vale, Roberto Marinho y Odebrecht. Si bien las fundaciones empresariales tienden a operar sus propios proyectos y programas –a veces en colaboración con el gobierno, otras empresas u OSC- más que a financiar actividades de terceros, la multiplicación de tales fundaciones ha tenido cierto impacto sobre el financiamiento de la sociedad civil. Así lo muestra un reciente estudio de la

Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)³³, según el cual apenas el 3% de sus integrantes accedía a recursos provenientes del sector empresarial en 1993, en comparación con 22,2% en 1997 y 41,5% diez años más tarde. Ese incremento, sin embargo, tendió a favorecer desproporcionadamente a ciertos temas –educación, arte y cultura, comunicación, trabajo y generación de ingresos- y públicos objetivo –infancia, adolescencia, juventud, educadores.

En contraste, para el caso uruguayo no hay estudios que muestren las dimensiones de los aportes empresariales a las OSC. Éstos, sin embargo, parecen ser muy limitados, excepto en casos puntuales de organizaciones como Techo o Fundación Teletón, de mayores dimensiones, visibilidad pública y capacidad de movilización, cuyos ingresos se componen en un 80 o 90% de aportes de empresas. En cambio, los recursos provenientes del sector empresarial ascienden a apenas 9% de los ingresos de las 102 organizaciones uruguayas que integran la Iniciativa Regional Rendir Cuentas (para las cuales, en contrapartida, los fondos estatales alcanzan el 47%).

Es importante señalar que los estudios subregionales a menudo tratan en forma unificada el trabajo de las fundaciones empresariales y el financiamiento de emprendimientos sociales por parte de las propias empresas, realizado bajo el paraguas filosófico de la responsabilidad social empresarial (RSE), un concepto que ha cobrado impulso a partir de los años noventa. Fue entonces, en efecto, cuando se produjo el desplazamiento filosófico desde la filantropía guiada por preceptos morales o religiosos hacia la inversión social más sistemática e integrada en las políticas institucionales y las estructuras organizativas de la empresa, acompañado de la búsqueda de relaciones más éticas con los públicos relevantes de las empresas: trabajadores, proveedores, consumidores, y entorno comunitario. En rigor, también los foros internacionales sobre eficacia de la ayuda han prestado suma atención a las prácticas de RSE, como el caso de la declaración final del Foro de Alto Nivel de Busán (“Alianza de Busán para una Cooperación al Desarrollo Eficaz”). Entre los aspectos sobresalientes en la declaración

³³ Cf. ABONG (2010) *Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados*. Rio de Janeiro: ABONG.

sobre el sector privado se menciona el importante y “esencial” papel que ha desempeñado el sector privado en el desarrollo (contribución a la reducción de la pobreza, innovación, generación de empleo) y se plantean cinco compromisos políticos: Colaborar con “asociaciones profesionales, los sindicatos y otras entidades” en la reforma del marco regulador para el desarrollo de la inversión privada, para incluir la inversión extranjera directa y las asociaciones público-privadas; Asegurar la participación del sector privado en el diseño y aplicación de políticas de desarrollo para fomentar el “crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza”; Seguir desarrollando “mecanismos financieros innovadores para movilizar la financiación privada”; Promover el programa de “cooperación para el comercio” centrándose en las “capacidades productivas”, las “deficiencias del mercado”, el acceso a mercados de capital y atenuar los riesgos que afrontan los actores del sector privado. En Busán se establece un grupo de trabajo que daría seguimiento a los acuerdos contraídos con el empresariado. En este grupo participan gobiernos, donantes, instituciones financieras, organizaciones multilaterales y empresariado. Este grupo temático presentaron una declaración conjunta respaldada por 42 signatarios (gobiernos, donantes, empresas) participantes (los movimientos sociales no firmaron esta declaración). Entre las empresas firmantes: Business Call to Action, Comité Consultivo Empresarial e Industrial ante la OCDE, Confederación de la Industria Danesa, Conseil Français des Investisseurs en Afrique, European Business Council on Africa and the Mediterranean (EBCAM), European International Contractors, Global Business Coalition on Health (GBHealth), Global Partnerships Forum, Foro Internacional de Líderes Empresarios, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação, Sanofi, Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible. Y en el ámbito financiero y multilateral: Instituciones Financieras de Desarrollo Europeas (IFDE), Alianza GAVI, Fondo mundial para la lucha contra el SIDA, la tuberculosis y el paludismo, Corporación Financiera Internacional, Pacto Mundial de Naciones Unidas.

Ese espaldarazo internacional en realidad no se ha manifestado en un avance armónica en toda la región de las empresas como canales de financiamiento para

proyectos sociales. La RSE ha tenido una penetración desigual pero avanza en el conjunto de la región, con diferencias importantes vinculadas con el tamaño de los mercados, la competitividad de las economías, la legislación vigente y la predisposición y capacidad de las propias OSC para trabajar con las empresas. El estudio de la subregión Andina parte por ejemplo de la hipótesis de que, aunque se necesita avanzar todavía mucho, existe una efectiva creciente preocupación y participación de la empresa privada en el marco de la responsabilidad social empresarial para incorporarse a los procesos de ayuda al desarrollo sostenible. El financiamiento privado de origen local, sea con empresas o captación de recursos de donantes personales, aparece actualmente como una opción para el logro de condiciones de sostenibilidad financiera de las ONG. Colombia y Venezuela son dos países en donde estos mecanismos son muy antiguos, inclusive anteriores a los financiamientos internacionales. Su estudio, recalca el estudio subregional, puede aportar algunas ideas sobre este tipo de financiamiento en los demás países de la Región Andina y puede significar un aprendizaje para distintas organizaciones.

En efecto, el trabajo con empresas o fundaciones empresariales supone para las OSC un proceso de aprendizaje, ya que la gran mayoría de ellas históricamente ha integrado sus fondos desde la lógica de la donación, incorporada a lo largo de décadas de trabajo con la cooperación internacional. Ello comenzó a modificarse al vincularse las OSC con los gobiernos, lo cual como hemos visto supuso acuerdos más puntuales y centrados en resultados medibles. En las relaciones con las empresas, sin embargo, la lógica inicial se mantuvo mientras la filosofía dominante fue meramente filantrópica. La entrada en escena de otros actores en el marco del concepto de RSE, sin embargo, exige de las OSC un nuevo reposicionamiento.

Aún si superan sus recelos y prejuicios y aprenden a manejarse en el nuevo contexto, sin embargo, no es fácil para las OSC latinoamericanas captar recursos del sector privado. Como se desprende de los casos analizados, predominan ampliamente en la región las fundaciones empresariales por sobre las independientes (de

legado familiar, empresario, o de fondos de inversión), comunitarias o vinculadas a partidos políticos. La mayoría de las fundaciones privadas, además, es de tipo operativo o mixto, es decir, prefiere operar sus propios proyectos y programas -a veces en acuerdo con el gobierno, con otras empresas o con organizaciones comunitarias- más que financiar mediante donaciones las actividades de terceros. Ello les permite alinear mejor las acciones que desarrollan la comunidad con los objetivos y prioridades de las empresas de las cuales dependen, y les proporciona mayor control sobre la ejecución y la evaluación de las acciones desarrolladas (factor que adquiere tanta mayor importancia cuando menor es la confianza del sector privado sobre las capacidades y la eficiencia de las OSC). Lo mismo ocurre, incluso con mayor intensidad, en el terreno de las acciones de RSE de las empresas, como bien lo ilustra el sondeo de Empresas por la Infancia (una iniciativa de Fundación Arcor, Save the Children y UNICEF) realizado en 2012 entre 465 empresas uruguayas, según el cual el 85% de las iniciativas de RSE en el área de la protección de la infancia se origina en las propias empresas, en función de sus propios intereses y prioridades.

No resulta sorprendente, pues, que allí donde tiene lugar la cooperación entre la sociedad civil y el sector privado ciertos tipos de organizaciones resulten desproporcionadamente favorecidas. Tal es la conclusión del estudio Cono Sur y Brasil para el caso específico de Argentina, donde el involucramiento empresarial ha tenido el menor impacto sobre el sector de la sociedad civil que se desempeña en temas de derechos humanos, derechos económicos y sociales, participación ciudadana y gobernabilidad democrática (el cual concentra, en cambio, gran parte de lo que queda de la cooperación internacional) y sobre las organizaciones de base comunitaria o territorial, o enfocadas en el desarrollo comunitario (que en cambio tienden a recibir más apoyo de los gobiernos). Según una investigación de la Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI) y el Grupo de Fundaciones y Empresas, las empresas prefieren desarrollar acciones de RSE en temas de educación (69,8%), pobreza y exclusión (43,5%)

y medio ambiente (41,6%)³⁴; cuando las ejecutan en colaboración con la sociedad civil, son las organizaciones que trabajan esos temas las que resultan beneficiadas.

La generosidad individual

Además de vincularse, bajo diversas modalidades y con intensidades variables, con el Estado y el sector privado (empresas y fundaciones de diverso tipo), las OSC buscan alimentarse de recursos (materiales y simbólicos) cedidos por los individuos que habitan sus entornos más o menos inmediatos. Las donaciones realizadas por personas -en dinero, especies o trabajo- en apoyo de causas, proyectos u organizaciones, así como en respuesta a situaciones específicas de emergencia, constituyen una fuente no desdeñable de recursos para las OSC.

El peso de estos apoyos, sin embargo, se distribuye de manera extremadamente desigual entre las organizaciones de la región, en función de factores tales como los temas o causas involucrados y la sensibilidad de la población hacia ellos, y la visibilidad, credibilidad y legitimidad de las organizaciones que los movilizan. Para el sector en su conjunto, la filantropía individual es hasta ahora un recurso potencial más que una fuente efectiva de recursos. La mayoría de las organizaciones consultadas coincide en que es una fuente que resulta cada vez más imperativo explorar en la medida en que otros flujos comienzan a reducirse e incluso se detienen por completo. Es por el mismo motivo que, como veremos enseguida, muchas organizaciones debaten también sobre la conveniencia y, sobre todo, la aceptabilidad moral de imponer contribuciones a los beneficiarios o usuarios de sus servicios y, adicionalmente, de generar ingresos propios en el mercado mediante estrategias tales como el trabajo conjunto o coworking, el alquiler de espacios, la producción y venta de bienes o servicios de asesoramiento y consultoría, las inversiones financieras o la reconversión hacia empresas sociales.

Los datos del Índice Mundial de Generosidad 2013 confirman la percepción de numerosas organizaciones respecto de la ausencia de una cultura de la donación individual en la región, que resulta en un bajo (pero, como

³⁴ RACI & GDFE (s/f) *Estudio de Inversión Social Privada Local y Cooperación Internacional en Argentina*. Buenos Aires: RACI/GDFE.

veremos, desigual) peso relativo de las contribuciones individuales sobre el presupuesto global del sector. El mencionado ranking de la filantropía, confeccionado sobre la base de una encuesta de la Charities Aid Foundation administrada en 135 países del mundo, coloca a la mayoría de los países latinoamericanos en la mitad más baja de la lista. El estudio no computa los volúmenes de aportes; considera, en cambio, la proporción de la población adulta que contribuye con donaciones monetarias o trabajo voluntario a organizaciones sociales o proporciona ayuda a desconocidos. Cabe señalar, sin embargo, la presencia de marcadas diferencias entre países de la región, e incluso dentro de una misma subregión. Así, por ejemplo, Chile –en el puesto 35– es el país mejor posicionado del Cono Sur, seguido de Paraguay (45%), Uruguay (47%) Argentina (78%) y Brasil (90%). Varían ampliamente, asimismo, las proporciones de ayuda brindadas en cada uno de los formatos considerados. En Brasil, en el extremo, estos datos coinciden con los de otras investigaciones que muestran que el porcentaje de la población que dona dinero es extremadamente bajo (9%); además, la mayor parte de esos montos fluyen hacia iglesias o acciones emprendidas por éstas. Muy pocas personas donan a OSC, y la mayoría de las familias adineradas realizan su inversión social a través de fundaciones empresariales más que de OSC.

Las cuotas de membresía

Extendiéndose hacia afuera a través de sucesivos círculos concéntricos, las organizaciones buscan apelar al público en general y a diversas categorías de públicos específicos, empezando en algunos casos por su público interno, es decir, por sus integrantes o socios. Las cuotas mensuales o anuales de membresía y demás contribuciones regulares de los miembros, sin embargo, constituyen una fuente de ingresos importante solo para un pequeño subconjunto de organizaciones. No tienen, en cambio, una incidencia significativa en los ingresos totales del sector, al menos en nuestra región. Una posible excepción a esta situación se observa en Brasil, donde –según una investigación del Centro de Estudios sobre Tecnologías de la Información

y la Comunicación (CETIC)– el 45% de las organizaciones cuenta con ingresos de membresía. No se dispone, sin embargo, de datos acerca del peso de estos fondos sobre los presupuestos de las organizaciones.

Más allá del reducido círculo de sus miembros, en los casos en que efectivamente los tienen, las organizaciones procuran alcanzar con sus demandas de financiamiento a un segundo círculo de personas (potencialmente) interesadas en los temas que ellas trabajan, especialmente mediante técnicas focalizadas (*mailing*, llamados telefónicos). En el contexto latinoamericano, sin embargo, no son frecuentes entre las OSC los departamentos de *fundraising* que son los que usualmente movilizan estas técnicas de recaudación; resultan, en cambio, mucho más notables los esfuerzos de las organizaciones por captar recursos procedentes de la sociedad en general.

La apelación al público

Las contribuciones al funcionamiento de las OSC por parte de la ciudadanía de los países y localidades en que las éstas desarrollan sus actividades incluyen aportes tanto monetarios como no monetarios. Entre los segundos se destaca particularmente el trabajo voluntario, que para un subconjunto de organizaciones –ambientalistas, sanitarias y educativas, en su mayoría– constituye un recurso fundamental.

El voluntariado es importante para muchas organizaciones no solamente como un recurso en sí mismo –es decir, para la realización de las labores conducentes al cumplimiento de la misión de la organización– sino también como un medio para la obtención de ulteriores recursos, tal como se observa en los numerosos casos de campañas callejeras de recolección de fondos instrumentadas básicamente mediante el despliegue de contingentes de voluntarios. La Fundación Techo, presente en diecinueve países de la región (y con oficinas adicionales en Miami, Nueva York y Londres, entre otras ciudades desde donde moviliza recursos internacionales), es un ejemplo en ambos sentidos. Gracias al trabajo de cientos de miles de voluntarios junto al de los pobladores de asentamientos

precarios, desde 1997 –año en que surgió en Chile bajo la designación original “Un Techo para Chile”– la organización logró construir más de 78 mil viviendas de emergencia y unas 3350 viviendas definitivas. Hacia 2013 contaba con 530 mil voluntarios, cifra solo superada por algunas grandes organizaciones religiosas. Los voluntarios de Techo también despliegan periódicamente sus esfuerzos en las calles, instando a la población a realizar aportes a la organización. En otra escala, el estudio de la subregión Andina destaca el caso de la OSC venezolana SenosAyuda, el 95% de cuyo personal es voluntario. Sus 180 voluntarios apoyan las diversas actividades de la organización, pero se destacan especialmente en la tarea de recaudación de fondos.

Las contribuciones monetarias individuales del público ajeno a las organizaciones, por su parte, son de desarrollo aún incipiente en una región que carece no solamente de una cultura de la donación individual sino también, en la mayoría de los países, de marcos legales que la incentiven. Dichos aportes se materializan en colectas callejeras, transferencias a cuentas bancarias o débitos de tarjetas de crédito, campañas de donación de vueltos (que involucran acuerdos entre las OSC beneficiarias y las empresas que recaudan el dinero, básicamente cadenas de supermercados y grandes tiendas, y en algunos casos bancos que crean links para que sus clientes donen el cambio restante a determinadas instituciones), a través de líneas telefónicas especiales, servicios de mensajería entre celulares o plataformas de Internet, y mediante la participación en eventos a beneficio –torneos deportivos, desfiles de modas, espectáculos musicales o cenas.

Las cenas benéficas anuales, en particular, pueden ser consideradas una forma mixta de financiamiento, en la medida en que si bien buscan el apoyo de la sociedad externa a la organización, apuntan en particular a captar la atención de personalidades y/o de individuos de alto patrimonio. Estos eventos –frecuentes en Argentina– son convocados por organizaciones tales como la Fundación Argentina de Trasplante Hepático, la Fundación Garrahan, la Fundación Favalaro, la Asociación Conciencia y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad

y el Crecimiento (CIPPEC). Los asistentes pagan entradas cuyos precios ascienden a entre 50 y 200 dólares; las empresas patrocinantes, por su parte, adquieren paquetes o mesas completas, sumando aportes que pueden alcanzar varios miles de dólares. De amplia difusión, algunos de estos eventos constituyen hechos políticos en los cuales participan representantes empresariales, gubernamentales y de la sociedad civil. Por caso, en la cena 2014 de CIPPEC, que contó con más de 1200 asistentes, coincidieron ocho precandidatos presidenciales.

Un formato en auge para la movilización de recursos individuales hacia las OSC es el de la telemaratón, inaugurado en Chile en 1978 por la organización Teletón, a beneficio de niños con discapacidades. Se trata de un evento televisado de varias horas de duración que cuenta con la participación de numerosos artistas y personalidades que contribuyen a producir un espectáculo en el curso del cual se presentan múltiples oportunidades para efectuar donaciones por los canales más diversos: líneas telefónicas, débitos y transferencias bancarias, porcentajes en la compra de determinados productos, puestos callejeros, desde el exterior. Doce países de América Latina –Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Puerto Rico y Uruguay– cuentan con organizaciones de Teletón asociadas a la Organización Internacional de Teletones. Este tipo de campañas es muy popular en Centroamérica, donde canaliza fondos hacia organizaciones que trabajan temas de atención a la niñez, educación, oportunidades y responsabilidad social. Solamente en El Salvador los techos de recaudación por campaña alcanzaron los dos millones de dólares; en México, por su parte, el teletón de 2009 recaudó cerca de 34 millones.

Asimismo, internet se está consolidando en la región como vía de canalización de la generosidad de las personas, tal como lo atestigua el caso de HelpArgentina citado en el capítulo anterior. Desde 2012, cuando surgieron las primeras plataformas de este tipo, se han multiplicado versiones del mecanismo de crowdfunding dirigidas a una amplia variedad de públicos y objetivos específicos.

Por su naturaleza, sin embargo, las plataformas online no respetan fronteras, de modo que constituyen fuentes de recursos potencialmente internacionales, aún en los casos en que el análisis retrospectivo de la composición de los fondos recaudados arroja un porcentaje mayoritario de contribuciones procedentes del mismo país donde realizan sus actividades las organizaciones receptoras.

Indirectamente, además, en muchos países la sociedad contribuye a causas de bien público mediante la compra de billetes de lotería, ya que las leyes típicamente exigen que las loterías donen parte de sus ganancias a obras de interés social.

Tal como lo destaca el estudio de la subregión Andina, si bien son numerosas las organizaciones que despliegan alguna estrategia para captar fondos del público en general, son mucho menos numerosas –una sola entre las entrevistadas para ese informe– las que declaran tener o estar por crear una unidad administrativa dedicada a esa tarea (aunque son muchas más las que afirman la importancia de “mejorar la gestión interna financiera de la organización creando un departamento de *fundraising*”). Las estructuras de *fundraising*, corrientes entre las organizaciones del mundo desarrollado, son en la región patrimonio de un pequeño subconjunto de organizaciones. Se trata por lo general de organizaciones de grandes dimensiones, como Techo, que tiene alcance regional; y/o que han logrado posicionar temas específicos fácilmente identificables por parte del público (atención de niños, cáncer de mama, esfuerzos por la paz, vivienda), invierten importantes recursos humanos y materiales en la búsqueda de financiamiento, apelan a grandes contingentes de voluntariado, y establecen alianzas con medios de comunicación y patrocinadores comerciales.

Las donaciones de personas de alto patrimonio

Otro rubro de contribuciones individuales es la filantropía de personas de alto patrimonio, de gran tradición en otras latitudes pero poco extendida en la región. En contraste con lo sucedido en los Estados Unidos, donde hacia principios de 2014 más de 120 multimillonarios habían adherido a la

iniciativa lanzada en 2010 por Warren Buffett y Bill y Melinda Gates invitando a las personas y familias adineradas de su país a donar, en vida o por testamento (ver capítulo sobre financiamiento internacional), por lo menos la mitad de sus fortunas a causas filantrópicas, el mexicano Carlos Slim, el individuo más rico del mundo, no llega a destinar el 5% de su fortuna a actividades filantrópicas –ni, por cierto, ha accedido a apoyar la iniciativa Buffet-Gates.

Según un estudio sobre Argentina editado por CIPPEC una década atrás³⁵, uno de los aspectos más tenidos en cuenta por las personas adineradas al tomar una decisión de donación es la relación de confianza con el receptor y la opinión sobre sus cualidades, reputación y trayectoria. Se observa, además, una clara preferencia por financiar proyectos específicos con resultados identificables y medibles antes que realizar contribuciones al presupuesto general de una organización. Son, en consecuencia, contados los casos de donantes que realizan aportes para el fortalecimiento institucional de la organización beneficiaria. La mayoría opta también por el bajo perfil, por razones que combinan la preocupación por la seguridad personal y la intención de evitar el incremento de los pedidos.

También en este sector parecen estar ocurriendo cambios. Así, por ejemplo, los empresarios jóvenes y exitosos en Brasil se están inclinando cada vez más por una forma de filantropía vinculada con los negocios sociales, en particular en las áreas de vivienda, educación, salud y energía limpia.

En debate: Los aportes de los beneficiarios

Las organizaciones que prestan servicios disponen de una fuente potencial de recursos encarnada en las personas de sus usuarios o beneficiarios, a quienes es en principio posible solicitar o incluso exigir aportes como contrapartida del servicio prestado, ya sea en dinero, en especies o en trabajo. Pese a su alta valoración por parte de la mayoría de las organizaciones consultadas, estos mecanismos están relativamente poco difundidos en la región. Son empleados especialmente por algunos tipos específicos de organizaciones, tales como las que gestionan instituciones educativas o servicios de salud.

³⁵ Cf. Berger, Gabriel, Nicolás Ducoté y Lorena Reiss (2004) *Filantropía Individual en la Argentina: Estudio de Opiniones, Actitudes y Comportamiento Filantrópico de Personas de Alto Patrimonio*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <http://www.udesa.edu.ar/files/img/Resp-social/individualfinal.pdf>.

En el terreno educativo, tal como lo consigna el estudio de la subregión Andina, puesto que algunas legislaciones prohíben que las escuelas patrocinadas por el Estado reciban dinero de las familias a las que sirven, muchas organizaciones del rubro reciben contribuciones de los beneficiarios solamente bajo la forma de materiales y trabajo. En el terreno de la salud, por su parte, el mismo informe presenta el ejemplo de la organización venezolana SenosAyuda, que cobra “tarifas solidarias” por algunos de los servicios que brinda, tales como análisis de detección del cáncer de mama; destaca, sin embargo, que los aportes efectivamente recibidos en ese concepto son muy bajos y no alcanzan a representar el 1% del presupuesto anual de la organización.

Según las fuentes consultadas, muchas organizaciones juzgan importante que los beneficiarios entreguen algo a cambio de los servicios recibidos, básicamente por sus efectos positivos en términos de apropiación y compromiso, aunque el impacto de sus contribuciones sobre el presupuesto de la organización sea prácticamente inexistente. Así pues, la razón de ser de esta clase de aportes no es en principio tanto monetaria como filosófica: se basa en la noción (ciertamente no compartida en forma unánime) de la co-responsabilidad, que vendría a evitar los efectos perversos que tendría en el largo plazo la asistencia sin contrapartida. Una excepción a ello se observa en el terreno del microcrédito, donde estos aportes sí resultan significativos en términos presupuestarios, ya que los pagos de los beneficiarios cubren el 100% del costo de los servicios y aún dejan beneficios (no obstante lo cual cubren tan solo una mínima fracción de los costos organizacionales).

Evidentemente, el rol de los beneficiarios o usuarios como financiadores de la labor de las organizaciones demarca aún más claramente la diferencia en el acceso a recursos que se evidencia entre OSC proveedoras de servicios y OSC promotoras de derechos. En efecto, en el terreno de aquellas –y en algunas áreas más que en otras– es al menos técnicamente posible cobrar por el servicio prestado, mientras que en temas más amplios o difusos de desarrollo, defensa de derechos y promoción del cambio estructural es por un lado difícil o imposible identificar individualmente a los beneficiarios, y por el otro es considerado inapropiado,

incluso si pudiera determinarse quiénes son, hacerles pagar por el bien recibido –que es en definitiva un derecho y un bien público– ya que ello supondría incurrir en contradicción tanto con la definición de ese bien como con la misión de las organizaciones que lo promueven.

Un buen ejemplo del dilema que enfrentan estas organizaciones es encarnado por el Grupo FARO, un *think tank* ecuatoriano dedicado a la investigación aplicada en políticas públicas y al apoyo de las capacidades institucionales del Estado, la sociedad civil y el sector privado. La organización, que se maneja con un equipo de treinta personas y un presupuesto anual de unos dos millones de dólares, se financia en un 98% de la cooperación internacional. Presionada por restricciones presupuestarias y enfrentada a la perspectiva de una próxima reducción de los fondos internacionales, ha establecido recientemente una Dirección de Programas de Movilización de Recursos encabezada por una persona con experiencia en *fundraising*, con el objetivo de captar nuevos recursos internacionales y, sobre todo, de diversificar las fuentes de financiamiento a nivel nacional. La posibilidad de cobrar por los productos que desarrolla ha sido bastante discutida, pero hasta ahora descartada en virtud de la idea de que ello entraría en tensión con su carácter de entidad productora de bienes públicos.

Entornos (in)habilitantes

El marco legal y fiscal tiene un rol fundamental en la determinación de un ambiente ya sea favorable, ya restrictivo, para la búsqueda de recursos por parte de las OSC. Otros factores del entorno que influyen son, desde ya, el contexto histórico y el marco cultural, la legitimidad del sector en general y de cada organización en particular, y la elegibilidad, prioridad y requisitos de acceso a fondos internacionales. El panorama en este punto es muy variado, ya que incluso dentro de un mismo país conviven incentivos y obstáculos. En términos generales, sin embargo, existen casos de países con marcos legales más o menos desarrollados, que proporcionan ciertos incentivos para que diversos sectores hagan aportes al financiamiento de las OSC, países que padecen de vacíos normativos

significativos, y países en los cuales el entorno resulta especialmente inhospitalario para las OSC, ya que contiene barreras, incluso legales, no solamente para la consecución de aportes (públicos y privados) nacionales sino también para el acceso o la utilización de fondos internacionales.

Según el relevamiento realizado por el estudio de la subregión Andina, los gobiernos de la subregión tienden a sentirse amenazados por las OSC, sea porque éstas les recuerdan que no cumplen bien su trabajo en las áreas que le competen, como salud y educación pública, sea porque critican la corrupción y el autoritarismo en que incurren. En la mayoría de los países andinos hay restricciones para el funcionamiento de las OSC, que se expresan en controles excesivos y, en algunos casos, en decisiones arbitrarias. Las más expuestas son las organizaciones que trabajan temas de derechos, especialmente en los países en que el sector no público de la economía es pequeño y muy dependiente del gobierno y hay, por consiguiente, escasas opciones alternativas de financiamiento nacional. Por añadidura, la hostilidad de los gobiernos no solamente excluye a las OSC de contratos y otras relaciones, sino que también las indisponen frente al público en general, dificultando la búsqueda de otras fuentes de financiamiento.

En Ecuador son varias las organizaciones consultadas que afirman que el actual gobierno ha creado un ambiente muy hostil y que las OSC corren riesgo de clausura en caso de manifestar posiciones críticas. Afirman que el propio presidente se refiere a ellas en forma despectiva, como “organizaciones de lucro sin fin” y que se ha promulgado una nueva ley de registro de organizaciones que –se teme– no busca regular sino controlar al sector. Denuncian, además, que las regulaciones atentatorias contra los derechos de asociación y participación no han generado un pronunciamiento firme por parte de los formadores de opinión, lo cual habla del aislamiento social del sector. De ahí la importancia, subrayada por muchas OSC de la región, de blindarse frente a los ataques reforzando la legitimidad de las organizaciones mediante políticas de transparencia ³⁶, reformas de la gestión en dirección de una mayor efectividad y

campañas de difusión –especialmente por televisión– de las actividades, productos, resultados e impactos de las organizaciones con el objeto de superar la invisibilidad que padece el sector.

De acuerdo con los datos del estudio de la subregión Centroamérica y México, por su parte, con la excepción de México prácticamente no existen en la subregión las condiciones jurídicas y presupuestarias básicas para que las OSC puedan participar en forma dinámica en el proceso de desarrollo. En general, las OSC tienen derecho a recibir fondos públicos cuando son declaradas de utilidad pública. Sin embargo, en muchos casos –entre los cuales es mencionado el de El Salvador– no existe en la legislación mención a fondos específicos que hayan de canalizarse a través de OSC. Así, coexisten en la subregión vacíos legales importantes con reformas legislativas recientes, generalmente en dirección de mayores controles legales y administrativos y a menudo evaluadas negativamente por el sector.

En Honduras, por ejemplo, fueron introducidos en 2011 cambios importantes en la Ley Especial de Fomento para las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. En lo sucesivo, muchas OSC tendrán que regularizarse para sobrevivir. La nueva regulación prohíbe a las OSC la realización de actividades proselitistas partidarias y de actividades que corresponden a iglesias y sectas religiosas, actividades mercantiles y actos de comercio. Sin embargo, les permite vender bienes y servicios en función del logro de sus fines y de la sustentabilidad financiera. Muchas OSC piensan que en el futuro se verán afectadas por la competencia resultante de la proliferación desmedida de organizaciones civiles e iglesias.

En Nicaragua, por su parte, desde 2009 comenzaron a imponerse mayores controles legales y administrativos tanto sobre las OSC como sobre las agencias de cooperación internacional, con el objetivo declarado de revertir la desvirtuación del sector sin fines de lucro, en el cual –denuncia el gobierno– habían proliferado las OSC reconvertidas en bancos, clínicas privadas y universidades privadas. Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil

³⁶ Prácticas como la de la Iniciativa Regional por la Transparencia y Rendición de Cuentas de la Sociedad Civil, en cuyo marco más de setecientas organizaciones presentaron públicamente sus cuentas en 2012, son muy aplaudidas en ese sentido. Varias redes nacionales, como la colombiana FAONG, rinden a su vez informes públicos de sus actividades, muchas más toman la iniciativa de subir a sus sitios web copias de las auditorías contables.

son crecientemente conflictivas, y muchas OSC observan con preocupación que parte de la cooperación internacional se está retirando del país.

La situación es diferente en México, que cuenta con un marco jurídico favorable al desarrollo del sector, que incluye el principio de la participación social entronizado en la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, consensuada en 1996-97 con más de tres mil OSC mediante consultas en todo el país. También a nivel estadual/local, y en el Distrito Federal en particular, existen condiciones hospitalarias para las OSC. Son ejemplo de ello la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, firmada en 2010 por el gobierno local y representantes de la sociedad civil, y la Mesa de Diálogo para la Transparencia, utilizada en diversos programas, entre ellos los de política social.

Paraguay, en cambio, repite los patrones ya descritos para las subregiones andina y centroamericana. La vaguedad e incompletitud de los marcos legales que se aplican a las OSC en ese país, en particular en lo que se refiere a los mecanismos de acceso a los fondos reservados para el sector, favorece las prácticas discrecionales, poco transparentes e incluso reñidas con la ética. De ahí el difundido fenómeno de las organizaciones ad hoc vinculadas a legisladores o partidos políticos que se alzan con facilidad con el financiamiento público que a muchas otras les es negado. No resulta sorprendente, asimismo, que la legislación paraguaya no contenga incentivos para el desarrollo de la filantropía empresarial. Las normas existentes sobre deducciones impositivas son, desde la perspectiva de la empresa donante, confusas y restrictivas; además, para que la donación sea deducible de impuestos la organización donataria debe ser oficialmente reconocida como de beneficio público y pertenecer a las categorías de asistencia social, educativa, cultural, caridad o beneficencia. Ello excluye en principio a un amplio conjunto de OSC dedicadas a la protección del consumidor, la promoción de la democracia, la defensa del medio ambiente o los derechos humanos, la lucha contra la discriminación, la protección de los

animales y la promoción de la ciencia y la investigación, entre muchas otras. Por añadidura, la ley no establece procedimientos, criterios ni plazos para el otorgamiento del reconocimiento de las OSC como de bien público ni para su inclusión en las categorías mencionadas, el cual es en consecuencia discrecional y en ocasiones arbitrario.

En el resto del Cono Sur los marcos legales y tributarios son –con importantes diferencias entre países– comparativamente más hospitalarios para el desempeño y la búsqueda de recursos de las OSC. No solamente existen regulaciones más o menos específicas del financiamiento público sino que además se ha avanzado en la promoción del financiamiento privado, a pesar de la ausencia –común a toda la región– de una cultura enraizada de la donación individual y la filantropía empresarial.

A la vanguardia de este proceso se encuentra Chile, que no por casualidad es el país donde más ha progresado la tendencia de la RSE. La legislación chilena contiene disposiciones que favorecen las contribuciones a OSC tanto de personas jurídicas como de personas físicas. En el centro del dispositivo se coloca el ya mencionado Fondo Mixto de Apoyo Social, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, que se alimenta de donaciones de empresas y personas físicas y se distribuye entre OSC mediante concurso. Para hacerse acreedores de los importantes beneficios tributarios establecidos por la Ley de Donaciones Sociales, tanto empresas como individuos son impelidos a efectuar contribuciones al Banco de Proyectos y/o al Fondo Mixto. A partir de 2011, además, la llamada Ley Cubillos –así bautizada en homenaje al empresario filántropo de ese nombre– eliminó una serie de trabas y restricciones contenidas en la ley aprobada tras el terremoto de 2010 con el objetivo de impulsar las donaciones para la reconstrucción procedentes tanto de empresas como de personas físicas. Como resultado de ello los aportes aumentaron 168% entre 2010 y 2011, según datos del Ministerio de Desarrollo Social ³⁷.

La legislación vigente en Argentina, por su parte, permite a las empresas deducir del pago del impuesto a las ganancias las donaciones efectuadas a entidades de bien

³⁷ Cf. <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2011/09/681297/pinera-firma-ley-cubillos-para-facilitar-donaciones-para-la-reconstruccion>.

público dedicadas a una serie de actividades listadas en el texto legal, en un monto de hasta 5% de la ganancia neta del período. El monto de la deducción permitida fue reducido a lo largo del tiempo, y con ello el incentivo para las donaciones filantrópicas, por efecto de su utilización fraudulenta en perjuicio de las arcas públicas. A nivel local, cabe destacar que desde 2007 existe en la ciudad de Buenos Aires un régimen de beneficios fiscales para incentivar la participación privada en el financiamiento de proyectos culturales declarados de interés por el gobierno local. Los aportes realizados son admitidos como pago a cuenta del impuesto sobre los ingresos brutos, con un tope del 2% del monto abonado el año anterior en ese mismo concepto. Regímenes similares existen en varias provincias (Catamarca, Chaco, Río Negro y San Juan, entre otras).

En Argentina, al igual que en otros países de la región, se han realizado campañas para lograr un cambio cultural favorable a la filantropía individual, y existen algunos incentivos fiscales en esa dirección, aunque más acotados que en el caso de Chile: así, por ejemplo, bajo ciertos límites y requisitos (organización receptora habilitada ante la AFIP, donación dirigida hacia ciertas áreas específicas), las donaciones de personas físicas pueden ser deducidas de la base imponible del impuesto a las ganancias.

En otros países, por el contrario, la legislación desestimula las donaciones individuales. Tal es el caso de Brasil, donde las personas físicas no obtienen beneficio fiscal alguno por la realización de donaciones. La legislación brasileña, en cambio, sí contempla incentivos fiscales para las donaciones empresariales en los tres niveles de gobierno: a nivel federal, para el pago de la Contribuição Social sobre o Lucro Líquido y el Imposto de Renda de Pessoa Jurídica; a nivel estadual, para el del Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; y a nivel municipal, para el del Imposto Predial e Territorial Urbano y el Imposto Sobre Serviços. Las donaciones pueden ser dirigidas a instituciones o a proyectos. Las empresas pueden deducir hasta el 2% de su lucro bruto calculado antes del cómputo de la donación (para las donaciones a instituciones de enseñanza o de investigación sin fines de lucro la deducción es de 1,5% del lucro operacional bruto). Las donaciones a

proyectos admiten una deducción mayor y son actualmente una fuente importante de recursos para las OSC; sin embargo; no son aplicables a acciones de fortalecimiento institucional, costos operacionales, auditorías, recursos humanos, y otros gastos institucionales. Para ser donataria, una organización debe ser previamente calificada como “organización de la sociedad civil de interés público” “utilidad pública federal” por el Ministerio de Justicia. Por otra parte, existe un impuesto nacional por el cual los donatarios deben pagar un 4% del valor donado. Los requisitos para su exención varían de un estado a otro. Las OSC nucleadas en ABONG han reclamado repetidamente la adecuación de legislación para facilitar la donación de recursos hacia las organizaciones de la sociedad civil.

En caso de Uruguay, finalmente, las OSC consultadas subrayan que uno de los mayores obstáculos para la difusión de la RSE es la ausencia de beneficios tributarios significativos. La legislación vigente establece ciertos descuentos tributarios, pero la lista de potenciales entidades donatarias, detallada en la misma ley, es limitada, e incluye básicamente a establecimientos públicos y privados habilitados de educación primaria, secundaria y técnico profesional, centros públicos y privados de educación terciaria e investigación y una serie de OSC que trabajan temas de salud y apoyo a la niñez y la adolescencia. De ahí el reclamo generalizado por mecanismos más amplios, claros y transparentes para que el conjunto del sector pueda beneficiarse de las donaciones de empresas.



7. Algunas pistas para el diseño de futuras estrategias

Las informaciones recogidas en el desarrollo del estudio, así como todas las opiniones y percepciones recopiladas, confirman que la sustentabilidad financiera es actualmente uno de los desafíos más importantes que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Aunque con matices y diversidad de énfasis en las distintas realidades, este reto está muy presente en toda la región, y las organizaciones exploran diferentes caminos para la consecución de recursos que posibiliten el cumplimiento de su misión y el desarrollo de sus actividades. En rigor, la sustentabilidad financiera, con algunos diferenciales, aparece como un problema crucial para la mayoría de las organizaciones y para el sector de la sociedad civil en todos los países de la región.

Las principales conclusiones y acciones que presentan cada uno de los estudios subregionales y que se abordan de forma integral en este estudio regional, deben constituirse en fruto de discusión en cada país y en cada red. El debate, liderado por las organizaciones asociadas a la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe, puede valerse además de este informe globalizador para identificar elementos de apoyo en el diseño de una estrategia regional de la Mesa.

Los tres estudios subregionales coinciden en aceptar el momento de transición que la región está atravesando, y por ende también las organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil viven hoy momentos de reflexión sobre su identidad o reformulación de sus funciones, y esto sucede por una amplia diversidad de factores y su sustentabilidad es uno de los más importantes. Como se desprende de múltiples indicios y evidencias en los estudios subregionales, las distintas fuentes de financiamiento para la sociedad civil, tanto la cooperación tradicional, como la filantropía, la responsabilidad social empresarial, y también el Estado en un rol de financiador, viven hoy momentos de cambios y reajustes y están transitando de prácticas conocidas a potenciales nuevas modalidades.

El crecimiento económico en la mayoría de los países de América Latina, en paralelo con las crisis económicas vividas en los últimos años, en Estados Unidos y en Europa, están llevando a que la tradicional cooperación Norte-Sur esté dando paso a las formas de cooperación Sur-Sur

y cooperación Triangular, a un fuerte posicionamiento del Estado como financiador en la ejecución de políticas públicas y a un todavía tímido surgimiento de nuevos mecanismos de financiación. Los fondos de cooperación internacional existente son exiguos para la creciente demanda, y prácticamente ninguno prevé la financiación de institucionalidades, del fortalecimiento institucional de las organizaciones o de mecanismos de futura sostenibilidad.

Esta etapa de transición implica la necesidad de reflexionar sobre aspectos como el papel y las funciones de sociedad civil, la relación con las nuevas formas organizadas y espontáneas de la sociedad civil, el mayor protagonismo de redes y movimientos sociales, de los que tanto el liderazgo político así como las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, muchas veces están muy distanciados.

Los estudios subregionales presentan opciones diferentes en la forma de corolarios o conclusiones. Mientras que el estudio de Cono Sur y Brasil proyecta diez pistas que las organizaciones de la sociedad civil deberían atender al momento de generar nuevas estrategias de sustentabilidad, el estudio de la subregión Andina presenta una serie de lecciones aprendidas luego de analizar algunos elementos que inciden en la sostenibilidad financiera de las organizaciones. Por su parte el estudio subregional de México y Centro América hace un análisis de los retos y desafíos que enfrenta el sector de las ONG en el marco de estrategias de autogestión, y recomienda distintas acciones de incidencia para plasmar sus derechos y reivindicaciones en el marco de gobiernos e instancias de cooperación internacional.

En los puntos siguientes, se presentan de forma sintética las conclusiones y recomendaciones de cada estudio subregional. Hemos agregado esas conclusiones de forma de preservar la riqueza de cada situación, respetando la diversidad de los planteos, identificando los aspectos comunes y rescatando eventuales singularidades. Hemos rescatado todas y cada una de las sugerencias subregionales, especificando de ser posible su validez para toda la región o para una subregión. Entendemos que de esta forma, además de resguardarse la heterogeneidad de los planteos, se configura un espacio de conversación intrarregional para el aprendizaje común.

Enfrentar la dependencia y la dualidad

El estudio de México y Centro América realiza un análisis preocupante sobre la situación del sector ONG, dada una realidad de incertidumbre y debilidad institucional en un porcentaje importante de las organizaciones de la sociedad civil de la subregión, que ha disminuido parcialmente su despliegue territorial y temático y reducido su capacidad técnico-administrativa. El estudio identifica como una causa importante de la situación la histórica situación de dependencia del sector ONG de la cooperación internacional, que lleva evaluar y replantear la razón de ser de las organizaciones y su camino futuro. El estudio recomienda comenzar a debatir, analizar, a socializar y aprender de manera colectiva sobre la identidad del sector, sus propósitos y vías para lograrlo, al tiempo que alerta sobre que son pocas las organizaciones en la subregión que se han ido preparando para abordar una nueva etapa.

Por otra parte, en el estudio de Cono Sur y Brasil, la calidad de países de renta media alta y de renta alta, como es el caso de la mayoría de los países, salvo Paraguay, pone tanto a los gobiernos como a las organizaciones de la sociedad civil de los países en una situación de dualidad. Aunque medido por indicadores cuestionables, como es el PBI per cápita, se ubica a algunos de los países de la subregión fuera de las listas de países elegibles para recibir cooperación, lo que es en algunos casos corroborado a través de otros indicadores como el Índice de Desarrollo Humano. Estos mismos países experimentan internamente serias condiciones de desigualdad y falta de equidad, con necesidad de inversión social para superarlas en diversas materias como acceso a servicios, educación, vivienda y otros derechos, así como apoyo para la consolidación de la democracia, a la transparencia y rendición de cuentas y la participación ciudadana.

A las organizaciones de la sociedad civil no le son ajenas las implicancias y la complejidad de este escenario. La cooperación internacional como fuente privilegiada de financiamiento, o única en algunos casos, para las organizaciones de la sociedad civil ha ido desapareciendo en los últimos años de los países del Cono Sur. Aunque algunas organizaciones o sectores que trabajan temas como

defensa de derechos, incidencia y cabildeo o gobernanza mantienen a la cooperación internacional como su fuente principal de sustento, el panorama y perspectivas de las fuentes de cooperación privada, bilateral y multilateral estudiadas configuran un contexto preocupante.

La necesidad de los países del Cono Sur y Brasil de reconvertir el tradicional rol de receptor de fondos y de repensar estrategias para la participación activa en los nuevos escenarios de cooperación, ha sido planteada por muchas personas consultadas, y lo han hecho extensivo a todos los actores, tanto gobiernos como organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la recolección de información realizada no demuestra que las organizaciones de la sociedad civil hayan comenzado a realizar internamente un debate profundo sobre estos aspectos. El diálogo sobre estos temas con las agencias oficiales de cooperación internacional en los países, con otras autoridades, con agentes de la cooperación internacional y con otros actores relevantes, como el sector académico, tampoco parecen ser prioritarios en la agenda de las organizaciones de la sociedad civil. Si bien existe mucha preocupación por sus fuentes de recursos futuros, no hay señales claras de acción tendientes al debate interno y al diálogo amplio con múltiples partes interesadas, que son elementos indispensables en la sensibilización y concientización sobre los roles específicos en el nuevo contexto. En momentos de cambios profundos en la arquitectura de la cooperación y de incertidumbre, las organizaciones de la sociedad civil de la región deberían comenzar a reformular sus estrategias de recaudación de fondos y de comunicación, sus políticas de alianzas y su participación en los nuevos escenarios.

La necesidad de mayor información

Los tres estudios que son punto de partida consideran el tema de producción y acceso a información como un factor crucial en la generación de sostenibilidad para las organizaciones de la sociedad civil.

El estudio de Cono Sur y Brasil declara preocupación por la desigual disponibilidad y accesibilidad a la información sobre fuentes de financiamiento para la sociedad civil

y las tendencias de la cooperación. Mientras que en algunos casos existe un cúmulo importante de datos, en otros casos no hay información procesada ni reflexiones sustantivas recientes sobre el tema de financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil, que a su vez puedan servir como elementos para el diseño de acciones. En general, la información disponible está muy fragmentada y dispersa. En la subregión, son pocas las instituciones que realizan investigación académica o aplicada en temas relacionados a la sustentabilidad financiera de las organizaciones de la sociedad civil, con algunas instituciones que sin embargo han asumido el desafío de la generación de conocimientos a nivel de sus países o notoriamente a nivel regional los casos de la red de ISTR (Sociedad Internacional de Investigación sobre el Tercer Sector) o de ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción).

Es interesante notar que el estudio de México y Centro América analiza la provisión de ese conocimiento hoy insuficiente, y la reducción de esa brecha, como una tarea que deben abordar las organizaciones de la sociedad civil y se puede convertir en una posible fuente de recursos para las organizaciones. El estudio propone por ejemplo proyectos conjuntos con centros académicos, como la organización de cursos en la especialidad de las organizaciones, con la ventaja de que en la medida que los contenidos estén directamente relacionados al quehacer institucional, la implementación de los proyectos o los cursos va a retroalimentar el mismo trabajo organizativo.

Ingresar en nuevas formas de cooperación internacional

Los tres estudios reflejan inquietud en torno a la escasa participación de las organizaciones de las organizaciones de la sociedad civil y la ausencia de sus propuestas e incidencia en los procesos de transformación de la cooperación internacional, lo que resulta en la pérdida de potenciales valiosos aportes y puede llevar al aislamiento de las organizaciones de la sociedad civil en sus respectivos entornos.

El estudio de México y Centro América rescata la experiencia de trabajo de incidencia hacia órganos decisorios de la cooperación internacional a nivel global-regional como experiencia enriquecedora en términos de conocer con más profundidad cómo funciona el sistema, pero al mismo tiempo de frustración ante la imposibilidad de propiciar

cambios en la lógica de funcionamiento del sistema, dado que la diversidad de canales de pronunciamiento de la sociedad civil no son de carácter no ser vinculante, mencionando el caso de la nula o marginal participación de la sociedad civil en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. En este ámbito, se recomienda que las organizaciones de la sociedad civil fortalezcan su capacidad técnica y política para buscar hacer incidencia en el sistema de cooperación internacional por medio de movilización y propuestas para buscar la creación de nuevos mecanismos de diálogo.

Uno de los ámbitos de incidencia que los estudios reclaman como válidos es el de los sistemas de integración regional, como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que como está concebido en la actualidad deja mínimos márgenes para la participación del sector ONG en el desarrollo de sus planes y programas. Por el tipo de financiamiento que maneja, las posibilidades más directas de participación queda en las empresas consultoras calificadas sin que puedan acceder las organizaciones de la sociedad civil. También menciona la CELA como nueva expresión política regional aún no genera las condiciones institucionales y políticas para incluir la participación ciudadana de manera activa y vinculante, pero que se considera una oportunidad histórica.

Las fuentes de la cooperación internacional tanto de canales privados como bilaterales o multilaterales se reconfiguran, con consecuencias tales como la reducción en algunos casos, la modificación de objetivos o cambios importantes en los instrumentos de cooperación. En los países del Cono Sur y Brasil las transformaciones en la cooperación internacional vienen siendo sustanciales, y con excepción del caso de Paraguay, seguirán profundizándose en el mediano y largo plazo. Como ejemplo de las transformaciones, se comprueba que a menudo determinados fondos bilaterales y multilaterales fluyen por canales gubernamentales (ministerios, gobiernos locales, agencias oficiales de cooperación internacional), quienes administran los recursos que se destinan a la intervención, de una u otra forma, de las organizaciones de la sociedad civil.

Obviamente, el lenguaje de la cooperación internacional se va transformando y acompaña los cambios del entorno. A diferencia de otras décadas, donde el paradigma norte-sur era el predominante, hoy son muchas las fuentes multilaterales de cooperación que fomentan instrumentos

y formatos que llaman de asociación o de colaboración, y las formas de cooperación sur-sur y cooperación triangular vienen echando poderosas raíces desde hace ya varios años. En particular, la cooperación sur-sur y la cooperación triangular encuentran muchos defensores en los actores gubernamentales y de organismos internacionales en el Cono Sur, aunque se alerta sobre la inconveniencia de ver a la cooperación sur-sur como mero sustituto de la cooperación norte-sur en momentos de crisis de los donantes tradicionales, sino basada en ciertos principios, de horizontalidad, de no injerencia, de respeto a las capacidades de los países y de procesos de aprendizaje común.

Sin duda, la mayoría de los organismos multilaterales en la región están incursionando de alguna forma en la cooperación sur-sur y a nivel regional han proliferado muchos espacios de acción y de intentos de coordinación de la cooperación internacional por un lado, incluso a veces renombrando programas e iniciativas que antes se llamaban de cooperación para ahora llamarse de cooperación sur-sur. Tanto el PNUD, como CEPAL, la OEA, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y nuevos organismos como la CELAC o UNASUR promueven una agenda de cooperación sur-sur, mientras que el Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur tiene su secretaria técnica en Montevideo. Sin embargo, la sociedad civil de los países parece estar ausente de este proceso, o bien por opción, o bien porque no haya sido convocada. Si bien las organizaciones de la sociedad civil de la región tienen varias décadas de construcción de redes e intercambios en multiplicidad de áreas, no se han encontrado evidencias de la preocupación de la sociedad civil por participar en estas nuevas formas de cooperación sur-sur con sus propias demandas y aportes, lo que los estudios llaman a corregir.

Las modalidades de cooperación sur-sur y de cooperación triangular han tenido hasta ahora a los estados y los organismos multilaterales como los protagonistas principales y son éstos quienes definen las políticas, programas, proyectos y e intervenciones concretas, mientras que las organizaciones de la sociedad civil actúan apenas en un plano subsidiario. Son también muy incipientes el desarrollo de herramientas como fondos autónomos para el financiamiento de las actividades de la sociedad civil o la búsqueda de nuevas estrategias, que no sólo se apoyen en el modelo de los países que

tradicionalmente ha liderado la ayuda al desarrollo, como por ejemplo Medio Oriente o los países integrantes del bloque de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

Las relaciones con el Estado

Según los estudios analizados, las organizaciones de la sociedad civil en todas las subregiones de América Latina enfrentan, por distintas razones y con distintas implicancias, un creciente reto al establecer relaciones con el Estado, cuando éste asume, mediante distintos mecanismos, el rol de provisión de recursos financieros.

Tanto el estudio de México y Centro América como el de Cono Sur y Brasil indican que, con excepción de México o Chile, en la mayoría de los países no existen establecidos fondos específicos destinados a las organizaciones de la sociedad civil. En general, el marco normativo legal no configura un ambiente altamente habilitante para el apoyo del Estado a la sociedad civil. En general, no existen apoyos flexibles desde el Estado para acciones independientes de las organizaciones de la sociedad civil, y las formas de relacionamiento no prevén recursos para el fortalecimiento institucional, para la construcción de capacidades o capacitación del personal de las organizaciones, o para avanzar en caminos de sustentabilidad.

Con base en la experiencia desarrollada por las organizaciones de la sociedad civil en México en relación a su participación en fondos establecidos por el propio Estado Mexicano, y que han logrado consolidar sus estrategias de incidencia, el estudio de México y Centroamérica recomienda que en las ONG en demás países deben comenzar a analizar, profundizar y debatir cómo lograr un mejor acercamiento con los Estados. En la mayoría de los casos, la legislación vigente tendría que tener ajustes para garantizar certeza y tener instrumentos legales que le permitan al sector generar acciones de incidencia. Teniendo en cuenta las diferentes condiciones legales y políticas en los países, el estudio sugiere comenzar con un debate profundo internamente en el sector ONG para definir qué tipo de estrategias se pueden asumir con relación a los Estados.

Otras recomendaciones del mismo estudio se refieren a la actualización sobre la situación jurídica para las ONG con relación a la financiación pública; a iniciar procesos de lobby y cabildeo con órganos legislativos y ejecutivos en cada país, para establecer marcos referenciales y determinar las medidas más pertinentes y viables y

mantener las informaciones actualizadas y vigentes en torno a la posibilidad de participación de las organizaciones en convocatorias a licitaciones, en las que además los niveles de exigencia son altos, existe un seguimiento administrativo y fiscal permanente, las acciones a desarrollar demandan tiempo completo; y existen a menudo condicionamientos políticos y legales. Estos obstáculos se asemejan a los que plantea el estudio de Cono Sur y Brasi, que indica que esta relación significa un camino difícil de recorrer, donde en general, la preocupación de los interlocutores a nivel del Estado está más enfocada en detalladas y complicadas técnicas de rendición financiera que en los resultados reales y el impacto de las intervenciones en los beneficiarios. Estas demandas absorben muchas veces a la totalidad de la organización, que debe destinar incluso recursos humanos extraordinarios para responder a las exigencias. Son muchas veces condiciones desfavorables para las organizaciones, que no reciben con los contratos recursos de ningún tipo para gastos generales de funcionamiento. Las exigencias y controles administrativos se conjugan con la falta de rubros para temas de fortalecimiento de la institucionalidad, para resultar en la concentración de fondos en organizaciones grandes y de experiencia, con cercanía y capacidad de interlocución con los centros de poder, en detrimento de organizaciones más nuevas o más pequeñas.

En el caso del Cono Sur y Brasil, la fuente principal de financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil en algunos países ha pasado a ser el Estado, en la forma de fondos provistos por el gobierno, con muy pocas organizaciones que reciben cooperación internacional, como es el caso de Chile y de Uruguay. En otros países, como Argentina, los fondos gubernamentales para las organizaciones de la sociedad civil estarían aumentando, mientras que en Brasil, si bien no son la principal, constituyen una fuente importante de financiamiento para la sociedad civil y en Paraguay no están presentes en el presupuesto de muchas organizaciones, pero las organizaciones proveedoras de servicios reciben financiamiento público.

El estudio revela que, en temas de financiamiento del Estado, las organizaciones enfrentan retos diversos, algunos muy similares a los de otras subregiones. Las formas son a menudo contratos con los gobiernos (nacional o subnacional) para la provisión de determinados servicios sociales y para la ejecución de políticas públicas, sin haber

participado en su diseño y sin tener injerencia posterior en la evaluación. Las organizaciones se insertan en programas cerrados y predeterminados, en los cuales no tienen la posibilidad de aportar sus saberes y valiosas experiencias anteriores, sino que se les contrata exclusivamente como proveedores de determinados servicios, y en algunos casos en condiciones desventajosas. Los fondos disponibles para contrataciones no prevén tampoco la posibilidad de sistematización de experiencias, con el fin de generar y entregar nuevos elementos que puedan mejorar la política pública correspondiente.

La distribución de los recursos se percibe como profundamente asimétrica, dado que son casi únicamente las organizaciones de prestación de servicios directos las que logran canalizar fondos estatales. Son fondos para la ejecución de políticas públicas en el territorio y allí no se incluye a otro tipo de organizaciones, como por ejemplo redes y asociaciones nacionales de ONG, organizaciones y redes de defensa de derechos o las redes de promoción de la sostenibilidad ambiental, y mucho menos a movimientos sociales. En este tipo de organizaciones repercute de forma especialmente grave el retiro o disminución de la cooperación internacional y su situación en todos los países es muy difícil y en algunos casos alarmante. El acceso a los fondos disponibles se considera en muchos casos un proceso muy engorroso y con criterios de asignación poco claros, donde la información sobre licitaciones y contrataciones no fluye adecuadamente. Las adjudicaciones son a veces catalogadas como poco transparentes, o que dependen de la administración en ejercicio, realizadas en algunos casos por afinidad política (con posible rotulación ideológica para quienes reciben fondos de la administración central o subnacional).

Es innegable que los recursos de las organizaciones de la sociedad civil, producto de las transferencias monetarias a través de contrataciones y servicios con organismos estatales, están transformando las funciones de la sociedad civil y sus relaciones con los sectores gubernamental y también empresarial. Las formas de financiamiento estatal que hoy predominan, esencialmente la creciente relación de provisión de servicios, representan peligros para la sociedad civil de los que se alerta cada vez más a menudo: la posible pérdida de autonomía y de capacidad de incidencia, el debilitamiento de la función de contralor social y la pérdida del rol político de las organizaciones.

El estudio de la subregión Andina comenta que las relaciones con los Estados son deseables pero de ningún modo constituyen una garantía de sostenibilidad para las ONG, en virtud de que los cambios políticos influyen en el diseño de las políticas públicas y marcan la relación entre los Estados y las organizaciones de la sociedad civil. En la región Andina han existido distintos períodos, caracterizados por la cercanía y cooperación entre los gobiernos y las ONG y en otros períodos de lejanía, indiferencia mutua y hostilidad, y con diferencias entre las relaciones con el gobierno central o con gobiernos regionales y locales, y viceversa. La fragilidad de estas relaciones, ya que están basadas en las cambiantes condiciones de la política contingente, ha puesto en riesgo la existencia de muchas organizaciones que se comprometieron en exceso con proyectos estatales que por una u otra razón fueron cortados de improviso.

El financiamiento gubernamental es sin duda un tema obligatorio de reflexión y sobre todo de acción por parte de las organizaciones de la sociedad civil en la región, incluyendo tareas de incidencia para el establecimiento de fondos autónomos; promoción de la importancia de financiamiento autónomo para todo tipo de organizaciones; acceso a información sobre los criterios usados en la adjudicación de los fondos; reclamo de mayor transparencia en los procesos; establecimiento de fondos concursables; discusión bajo qué condiciones se dan esos fondos y qué exigencias conllevan los fondos disponibles.

Legitimidad, transparencia y rendición de cuentas

Los cuestionamientos a la transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil están presentes en todos los países y a menudo los medios de comunicación tienden a mermar el valor de la actividad de las organizaciones, el origen de sus fondos o el impacto de sus acciones, incluso con acusaciones directas por ejemplo de opacidad en su gestión, de ausencia de mecanismos de buen gobierno, de no exigir condiciones a los donantes. Incluso se escucha incluso de la necesidad de mayores controles al sector no-gubernamental por su posible vinculación con fuentes financieras del narcotráfico y del terrorismo internacional. Incluso amparados en la necesidad de luchar contra el terrorismo, en algunos países se implementan leyes que representan persecuciones directas a algunas ONG y que les implican gastos onerosos en trámites jurídicos y contables.

También las organizaciones de la sociedad civil en algunos casos son cuestionadas por sus resultados, como lo afirma el estudio de la subregión Andina en el caso de Perú, donde ha habido fuertes ataques, incluso de la prensa, acusando a las ONG de ser ineficientes y de usar recursos que podrían haber sido mejor empleados de otras formas. La comunicación de lo que hacen y de los logros del trabajo de las organizaciones es parte de la rendición de cuentas al público que el sector debe encarar mejor. En un contexto nacional y regional muy desafiante, los estudios coinciden en considerar a la transparencia y rendición de cuentas como muy importantes en el momento actual para poder mejorar la imagen pública y ante los gobiernos de las OSC, dado que las cuentas claras constituye un mecanismo de defensa frente a posibles ataques.

La transparencia y rendición de cuentas hace en realidad a los valores y ética de las organizaciones y debe practicarse por encima de eventuales beneficios. Pero las organizaciones de la sociedad civil que trabajen con procedimientos claros, con transparencia en relación a sus finanzas y rendición de cuentas a todos sus públicos involucrados, desde beneficiarios a sus donantes, deberían estar en mejores condiciones de acceder a fondos de distintas fuentes, ser más relevantes para sus propios beneficiarios y de mayor legitimidad ante el público en general, que puede premiar con mayor reconocimiento, y eventualmente con recursos financieros. Las empresas que intenten desarrollar su responsabilidad social buscarán asociarse a organizaciones “seguras” que no configuren riesgos para su marca, y dentro de los parámetros de seguridad puede incluirse la transparencia y rendición de cuentas de la organización. Otros donantes también buscarán a las organizaciones de mayor transparencia y mayor impacto, incluso en el caso internacional para así comunicarlo a contribuyentes en sus propios países. Pero también los donantes públicos y privados deberían recibir educación en cuáles deben ser los elementos fundamentales a tener en cuenta al analizar la confiabilidad, la legitimidad y el impacto de las organizaciones.

Existen algunos avances importantes en el camino de la mayor transparencia y rendición de cuentas de la sociedad civil en América Latina, como la Iniciativa Regional Rendir Cuentas, con presencia activa en el Cono Sur, en la región Andina y en el Caribe Hispano, que desde el año 2010 y liderado por la Confederación Colombiana de ONG, la Red ONG por

la Transparencia, CIVICUS y el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) promueve rendiciones individuales y colectivas en 10 países de la región. Los formularios de transparencia de HelpArgentina, el Observatorio de la Sociedad Civil en Brasil o el programa Transparentemos en Chile, los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia de CEMEFI en México son también ejemplo de estos avances. Pero si bien se ha avanzado, las organizaciones que participan en rendiciones públicas de cuentas son aún un porcentaje menor del conjunto de las organizaciones, y todavía existen manifestaciones de resistencia o dificultades en las organizaciones en rendir cuentas, especialmente sus resultados, como consecuencia de la gran carencia de sistematización existente de sus prácticas y de sus impactos. Por otra parte, algunas actividades en esta dirección no se sustentan en el tiempo e incluso quedan truncadas cuando los recursos escasean para su continuidad, lo que revela la necesidad de sensibilizar a los donantes y de generar estrategias que realmente reditúen en procesos sostenibles, con la incorporación de las prácticas a la vida cotidiana de las organizaciones.

La transparencia y rendición de cuentas es un factor insoslayable en las buenas prácticas de las organizaciones de la sociedad civil y requiere de mayor trabajo sistemático y permanente para lograr un mayor nivel de transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones en cada país y de las redes, promoviendo la circulación de información, la capacitación y las herramientas adecuadas, según el contexto y las características de cada organización. Esto puede pasar por la adhesión a mecanismos en marcha, al fortalecimiento de programas internos y de rendición de cuentas o la identificación de los instrumentos más apropiados según los distintos interlocutores para una rendición de cuentas no solamente financiera, sino de forma integral. La educación y la incidencia con las agencias donantes también es una tarea intrínseca a este tema.

Comunicación e imagen

En la sección anterior sobre transparencia y rendición de cuentas se esbozaba su relación con la comunicación es una herramienta esencial en el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y un factor medular en la puesta en práctica de un concepto de rendición de cuentas holístico e integral y para establecer incluso la identidad y la imagen de la organización. Lo que la organización es y lo que la

organización hace son tan importantes como lo que la organización dice y comunica y lo que los demás dicen de la organización. La profesionalización en la comunicación es entonces un elemento crucial para la consecución de fondos, para poder transmitir a distintos públicos el problema detectado, lo que podría hacerse y cómo.

Según reclaman los estudios de Cono Sur y Brasil y de la subregión Andina, existe una correlación importante entre la gestión profesional del marketing de las organizaciones y la capacidad de las mismas para captar recursos de empresas y reclutar personas que voluntariamente quieran donar su tiempo a los fines de las organizaciones, asegurando que opiniones académicas y de activistas coinciden en que las organizaciones de la sociedad civil que cuentan con una estructura de comunicación y de marketing gestionada profesionalmente, son las que tienen mayor visibilidad pública, las que construyen una reputación corporativa más sólida y las que resultan más atractivas para las empresas y las personas que desean hacer voluntariado. Pero las áreas de comunicación y de marketing organizacional son las primeras que se ven afectadas cuando los presupuestos de las organizaciones disminuyen o se avizora una crisis, generándose de esta forma círculos poco virtuosos.

Todos los estudios revelan dificultades y la necesidad de un uso más estratégico de las herramientas de comunicación por parte de las organizaciones de la sociedad civil, con el estudio de la subregión Andina que ubica en la poca visibilidad ante otros actores como uno de los mayores problemas de las OSC. En la consecución de financiamiento y recursos para sus actividades, muchas organizaciones podrían explorar la transformación de pasar de la forma tradicional de recaudación de fondos a lograr que su interlocutor, especialmente empresas, pero también otros donantes, se comprometan con la solución del problema identificado. Las organizaciones de la sociedad civil deberían explorar nuevos paradigmas que les permita ofrecer un intercambio de valor y el estudio de la subregión Andina presenta algunas recomendaciones muy concretas en torno a herramientas específicas: desde la actualización de sitios web con las actividades de la organización y descarga libre de documentos; publicación de libros y boletines sobre temas de interés general y escritos para un público amplio, que muchas veces se realizan en convenio con universidades u organismos públicos; realización de campañas de publicidad en relación con aniversarios o

días conmemorativos; algunos de ellos vinculados a días internacionales para muchos temas que son de interés para la acción de desarrollo, y establecimiento de alianzas con medios de comunicación.

La generación de ingresos propios y los dilemas implícitos

Los tres estudios subregionales revelan que la generación de ingresos propios es un asunto que está instalado como un tema central de preocupación en las organizaciones de la sociedad civil. Para enfrentarlo se han utilizado estrategias diversas: ventas de consultorías, rentabilización de espacios, ventas de servicios y de bienes, realizar inversiones con terceros y emprender negocios propios. Muchas de estas experiencias han mostrado su potencial para el financiamiento de las ONG y empiezan a incorporar lógicas duras de rentabilidad aunque enfrentando la tensión de no renunciar a los principios éticos y a los fines sociales que son propios de estas organizaciones. Este desarrollo institucional ha estado cruzado por un debate ideológico y teórico, aclara el estudio de la subregión Andina, en el que se confrontan ideas que, por un lado, reivindican el quehacer tradicional de las ONG, de otorgar asistencia sin pago de los beneficiarios, y por el otro, se apela a lógicas de emprendimiento productivo reclamando más por el necesario esfuerzo suplementario para co-financiar el desarrollo, lo cual tiene impactos significativos en la manera de relacionarse con los beneficiarios.

La relación de las organizaciones de la sociedad civil con las empresas va más allá de la herramienta de la responsabilidad social empresarial como mecanismo de consecución de fondos. Las organizaciones mismas comienzan a ingresar en la lógica del mercado y en la búsqueda de nuevas alternativas para el financiamiento de sus actividades, no son pocas las organizaciones que deciden embarcarse en emprendimientos productivos comerciales. De esta forma, las OSC crean fuentes de ingresos que pueden manejar con independencia y según sus propias decisiones puntuales o estratégicas. Algunas fundaciones y agencias privadas de cooperación ven además con buenos ojos esta tendencia y la están apoyando resueltamente, como lo demuestran datos presentados en capítulos anteriores, con modelos como la creación de empresas sociales o empresas sistema B, bonos de impacto social, establecimiento de firmas

consultoras, centros de enseñanza privados, venta de distinto tipo de servicios, entre otros.

El estudio de México y América Central analiza las posibilidades generación de recursos propios para las organizaciones, como la venta de servicios profesionales o consultorías y las lecciones aprendidas que pueden servir de referencia, como por ejemplo la demanda de corresponsabilidad y obligaciones contractuales, la búsqueda de personas con experiencia y capacidad técnica específica, la competencia y la tarifación justa de los servicios.

La participación directa en actividades de tipo comercial no viene exenta de tensiones y distintos retos acompañan la decisión y su puesta en práctica, como por ejemplo la tensión entre la nueva actividad comercial y el cumplimiento de su misión, del fin último para el cual se creó la organización. Preservar la misión pasa a ser un cometido fundamental, porque la actividad de mercado, para organizaciones y personas poco habituadas a su lógica, absorbe tiempo y recursos humanos y puede distraer del objetivo fundamental. Aún aquellos emprendimientos que se crean originariamente sin una organización social como promotora, y que se proponen a posteriori reinvertir cualquier tipo de dividendo en fines sociales, también enfrentan desafíos importantes.

Dado que muchas organizaciones desconocen las reglas que rigen el mercado o no se ha realizado un adecuado análisis de oferta existente en el rubro que se pretende incursionar, el nivel de fracaso de este tipo de emprendimientos es relativamente alto, aseguran expertos. La identificación del producto y del nicho de mercado, la incubación de idea y su desarrollo requieren de la inyección muchas veces de fondos externos y por períodos relativamente prolongados. La gobernanza y la toma de decisiones también son aspectos que merecen atención, ya que las organizaciones de la sociedad civil, con un funcionamiento en general como asociaciones sin fines de lucro, deben pasar a resolver temas y problemas que son del mundo de la ganancia y del lucro. Allí, la toma de decisiones inclusiva y democrática no asegura eficacia, y por otro lado, las resoluciones expeditas que aseguren viabilidad económica, van muchas veces en contra de mecanismos participativos, con las correspondientes posibles tensiones.

Por otra parte, el marco legal en la región de América Latina no aparece tampoco como propicio para el desarrollo

de emprendimientos de tipo comercial por parte de organizaciones sin fines de lucro, por lo que se requieren a menudo arreglos especiales y la atención cuidadosa a determinados protocolos. Incluso en algunos países las organizaciones pueden ser penalizadas por las autoridades impositivas en caso de realizar actividades que pertenecen claramente a la órbita del mercado, con peligros de multas o incluso de la cancelación de la personería jurídica.

Apelar a las personas

En la mayoría de los países de América Latina, según lo revelan los estudios, la recolección de fondos a partir de las donaciones individuales no es una práctica generalizada. Todavía son muy pocas las organizaciones que realizan campañas públicas de recolección de fondos, o son organizaciones que trabajan en temas muy específicos, en causas capaces de convocar donaciones masivas de personas. Los datos relevados de multiplicidad de fuentes muestran que las donaciones de personas, incluso las cuotas de socios, constituyen en general un porcentaje bajo, a veces insignificante del presupuesto de las organizaciones. Las formas de financiamiento colectivo a través de internet (*crowdsourcing*) empiezan a despegar muy tímidamente y por cierto no representan todavía una fuente de ingreso real para las organizaciones de la región.

El estudio de México y Centro América menciona ejemplos para explorar en mayor profundidad como campañas (eventos organizados y planificados para sensibilizar a la ciudadanía en problemas que afectan al país o ciertos sectores sociales); concursos (que tendría el mismo sentido que una campaña, con la diferencia que se estarían utilizando otros medios de sensibilización; y festivales y ferias, donde se pueden contemplar varias acciones paralelas.

Apelar a la generosidad de las personas requiere de herramientas y mensajes muy precisos, de convocatorias claras y limitadas en el tiempo, que demuestren objetivos definidos y sobre las que haya una clara rendición de cuentas de carácter integral, demostrando el destino de los fondos y los logros alcanzados, como forma de asegurar que la donación no sea una sola vez, sino para fidelizar donantes. Apelar a la generosidad de las personas en América Latina parece ser una tarea doblemente desafiante.

Las opiniones son coincidentes en cuanto a la razón del reducido peso de las donaciones de las personas para

causas sociales o para organizaciones de la sociedad civil: la cultura *de dar* y de dar de forma sistemática, no es predominante en América Latina, a diferencia de otros países anglosajones y del norte de Europa donde realizar donaciones genera prestigio en la comunidad y donde funciona el efecto de demostración. Para algunos analistas, el cultivo de aspectos como el excesivo personalismo, y dosis importantes de desconfianza colaboran en la existencia de prácticas de donación todavía muy modestas. No en vano las iniciativas que promueven la donación de parte de su fortuna por parte de personas millonarias han tenido tan poca repercusión y aceptación en América Latina. Para poder ver resultados en este campo, se requiere sin lugar a dudas un cambio cultural muy profundo y de largo aliento.

El trabajo en red y las alianzas: cooperar para cooperar

Los tres estudios recomiendan distinto tipo de medidas o recomendaciones de nuevos funcionamientos institucionales, donde el trabajo en red y de carácter colectivo también puede constituirse en una forma de sustento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. El trabajo en red y de carácter colectivo, en donde se comparten recursos, también puede constituirse en una forma de sustento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. En primer lugar, es imperioso compartir recursos de información, dar a conocer fuentes de financiamiento de nivel local, nacional e internacional, que pueden resultar no viables para algunas organizaciones pero que pueden convertirse en posibilidades reales en otros casos. Las prácticas solidarias en el acceso a información sobre fuentes de financiamiento y la ayuda mutua para abrir oportunidades pueden significar un paso importante, pero requiere el paso previo de la convicción de que el trabajo conjunto suma y que la competencia no ayuda. Algunos fondos nacionales e internacionales, lamentablemente, están basados en la competencia entre organizaciones afines.

En los países del Cono Sur comienzan a aparecer ejemplos prácticos en la tendencia de compartir distinto tipo de recursos y los casos van desde espacios de *Coworking* como en Argentina donde una fundación privada cede gratuitamente espacios para que funcionen organizaciones sin fines de lucro en un inmueble de su propiedad. En Uruguay recientemente abrió el primer espacio de *Coworking*, una propuesta que incluye alquiler de oficinas individuales,

espacios de trabajos compartidos y una variedad de actividades para alentar la interacción entre emprendedores, una forma que están analizando organizaciones en Paraguay, para compartir también recursos humanos especializados. También el estudio subregional de México y Centroamérica por ejemplo registra algunos ejemplos de cooperación entre organizaciones, como el hecho de compartir oficinas para disminuir gastos fijos o de compartir equipos técnicos o de apoyo administrativo o secretarial

La manera articulada de trabajar también se expresa en la fusión de dos o más organizaciones con objetivos similares, o en la creación de emprendimientos destinados a la gestión de fondos para los proyectos de organizaciones de la sociedad civil, buscando profesionalizar la función de recaudación de fondos, mejorar el financiamiento y perfeccionar los procedimientos y procesos de cara a fortalecer sector no-gubernamental.

Los centros académicos de investigación y *think tanks* sufren especialmente los recortes de financiamiento de la cooperación internacional y deben vincularse de forma más estrecha con universidades y con organizaciones de la sociedad civil. Y ello no solamente porque los recursos para la investigación son escasos, sino también porque las organizaciones de la sociedad civil tienen a veces imperiosas necesidades de sistematizar, evaluar y capitalizar los aprendizajes de sus acciones y también porque es necesario alinear las agendas para que las universidades salgan más de su propio mundo.

Por su parte, el estudio de la subregión Andina analiza las posibles alianzas de las organizaciones de la sociedad civil con distintos actores, esencialmente las articulaciones con los pares (otras ONG) y con el Estado y las empresas, como formas de cooperación para la consecución de recursos.

Algunos puntos pendientes

Si bien a lo largo de todo este informe, y especialmente en los puntos anteriores de este mismo capítulo, se han presentado pistas de futuro y elementos que pueden ser de utilidad en el diseño de mecanismos de financiamiento para las organizaciones de la sociedad civil de América Latina, hemos concentrado en esta última sección algunas propuestas que se han recogido especialmente en la lectura integral de los estudios subregionales, con sugerencias como:

- Incidir sobre las autoridades de planificación, de cooperación internacional y de desarrollo social de cada país para que se establezcan mecanismos que aseguren la actuación de calidad y autónoma de las organizaciones de la sociedad civil, asegurando que una parte de cada proyecto, contrato o subvención se pueda destinar al fortalecimiento institucional.

- Valorar mecanismos de financiamiento alternativo, como impuestos a las transacciones financieras de corto plazo, u otros mecanismos que se están también valorando a nivel internacional, como impuestos a la aviación, a los pasajes aéreos a los artículos de lujo, etc., estableciendo que los ingresos por estas vías pasan a engrosar fondos para las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Este tipo de mecanismo puede ser de corte nacional, para transacciones en un país o para transacciones globales, donde los fondos deberían nutrir mecanismos precisamente globales de financiamiento.

- Debatir de forma firme y llevar propuestas claras sobre las cuestiones de gobernanza de este tipo de fondos, quién los maneja, cuál es su destino final y quien participa de la toma de decisiones respectiva.

- Insistir para que los gobiernos de América Latina opten por mecanismos disponibles internacionales, como los fondos del GPSA del Banco Mundial, que constituyen una de las pocas posibilidades actuales para las OSC de acceder a recursos para desarrollar actividades de fortalecimiento institucional y de monitoreo de políticas públicas.

Las situaciones complejas, y muchas veces contradictorias, por las que atraviesan hoy las organizaciones de la sociedad civil en temas de financiamiento podrían incluso convertirse en una oportunidad. Una oportunidad para redimensionar el rol de la sociedad civil y sus relaciones con múltiples actores a nivel local, nacional e internacional.



1. **ABONG** (2010) *Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados*. Rio de Janeiro.
2. **ABONG** (2014) *O dinheiro das ONGs. Como as organizações da sociedade civil sustentam suas atividades - e porque isso é fundamental para o Brasil*.
3. **Berger, Gabriel, Nicolás Ducoté y Lorena Reiss** (2004) *Filantropía Individual en la Argentina: Estudio de Opiniones, Actitudes y Comportamiento Filantrópico de Personas de Alto Patrimonio*. Buenos Aires: CIPPEC.
4. **Celi, Carla y Camilo Molina** (2012) *¿Hacia dónde va la cooperación al desarrollo con América Latina y el Caribe después de la crisis financiera? Revisión de sus tendencias*. ALOP, México (en prensa). Citado en el estudio subregión Andina.
5. **CEPAL**. *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago, (2012), con base en informaciones estadísticas del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), OCDE.
6. **Domínguez, Ricardo** (2013) "Los laberintos de la cooperación en un organismo político. El caso de la OEA", en Arriola Salvador, Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez L., La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015. Madrid: SEGIB-AECI.
7. **Estudio Subregión Andina**, (2014) CEAAL.
8. **Estudio Subregión Centroamérica y México** (2014).
9. **Estudio Subregión Cono Sur y Brasil** (2014) Instituto de Comunicación y Desarrollo.
10. **FGV** (2012) *Arquitetura Institucional de Apoio as Organizacoes da Sociedade Civil no Brasil*. Relatório Final Eixo Cooperacao Internacional. San Pablo: Fundação Getúlio Vargas.
11. **Freiberg, Daniel von** (2011) "Las ONG bolivianas: análisis de su evolución y dimensión financiera", en *Tinkazos* No. 30: 79-103. La Paz, Bolivia.
12. **GDFE** (2005) *Fundaciones Donantes en la Argentina: Análisis y Directorio del Sector*. Buenos Aires: Grupo de Fundaciones y Empresas.
13. **GIFE** (2013) *Censo GIFE 2011-2012*. São Paulo: GIFE.
14. **IBGE** (201a) *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010*. Río de Janeiro: IBGE, disponible en ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf; y Lopes, Felix G. (2013)
15. **ICD** (2012) *Rendir Cuentas. La sustentabilidad: un desafío para las organizaciones de la sociedad civil. Informe Uruguay 2012*. Montevideo: ICD.
16. **INAU** (2014) *Memoria Anual 2013*. Montevideo: INAU.
17. **Maldonado, R. y M. Hayem** (2013) *Las remesas a América Latina y el Caribe en 2012: comportamiento diferenciado entre subregiones*. Washington DC: BID/FOMIN.

18. **ONU**, *Resolución de la Asamblea General 2626 (XXV)*, 24 de octubre de 1970.

19. **RACI & GDFE** (s/f) *Estudio de Inversión Social Privada Local y Cooperación Internacional en Argentina*. Buenos Aires: RACI/GDF.

20. **RACI** (2010) *Mapas y prioridades estratégicas de la Cooperación Internacional*. Buenos Aires: RACI.

21. **Rodrigo** (2001) *El Tercer Sector en Colombia, Evolución, Dimensión y Tendencias*. Bogotá: CCONG/DIS.

22. **Rojas, María C.** (2000) "Corporate Philanthropy and Democratic Governance in Colombia", paper presentado en el congreso internacional de la Latin American Studies Association, Miami, Florida; y Gutiérrez, Roberto et al. (2006) *Aportes y Desafíos de la Responsabilidad Social Empresarial en Colombia*. Bogotá: Fundación Corona.

23. **Stoianova, Velina** (2013) *Private Funding for Humanitarian Assistance. Filling the gap?* Bristol, UK: Global Humanitarian Assistance. Disponible en <http://www.globalhumanitarianassistance.org>.

24. **Vázquez, S.T. y A. Martínez de la Cueva** (2010) "América Latina y El Caribe: Ayuda Oficial al Desarrollo en el punto de inflexión del milenio", en *Problemas del Desarrollo* 162 (41), México: julio-septiembre.

PÁGINAS WEB VISITADAS:

www.abong.org.br.

<http://www.udesa.edu.ar/files/img/Resp-social/individualfinal.pdf>.

<http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2011/09/681297/pinera-firma-ley-cubillos-para-facilitar-donaciones-para-la-reconstruccion>

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>.

http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/es_declaracion_de_nairobi_final.pdf.

<http://www.segib.org/iberoamericaporhaiti/index.php/es/component/content/article/59.html>.

www.helpargentina.org/transparencia/miembros.php?q=es/view/transparency_reports/es

www.fomin.org.

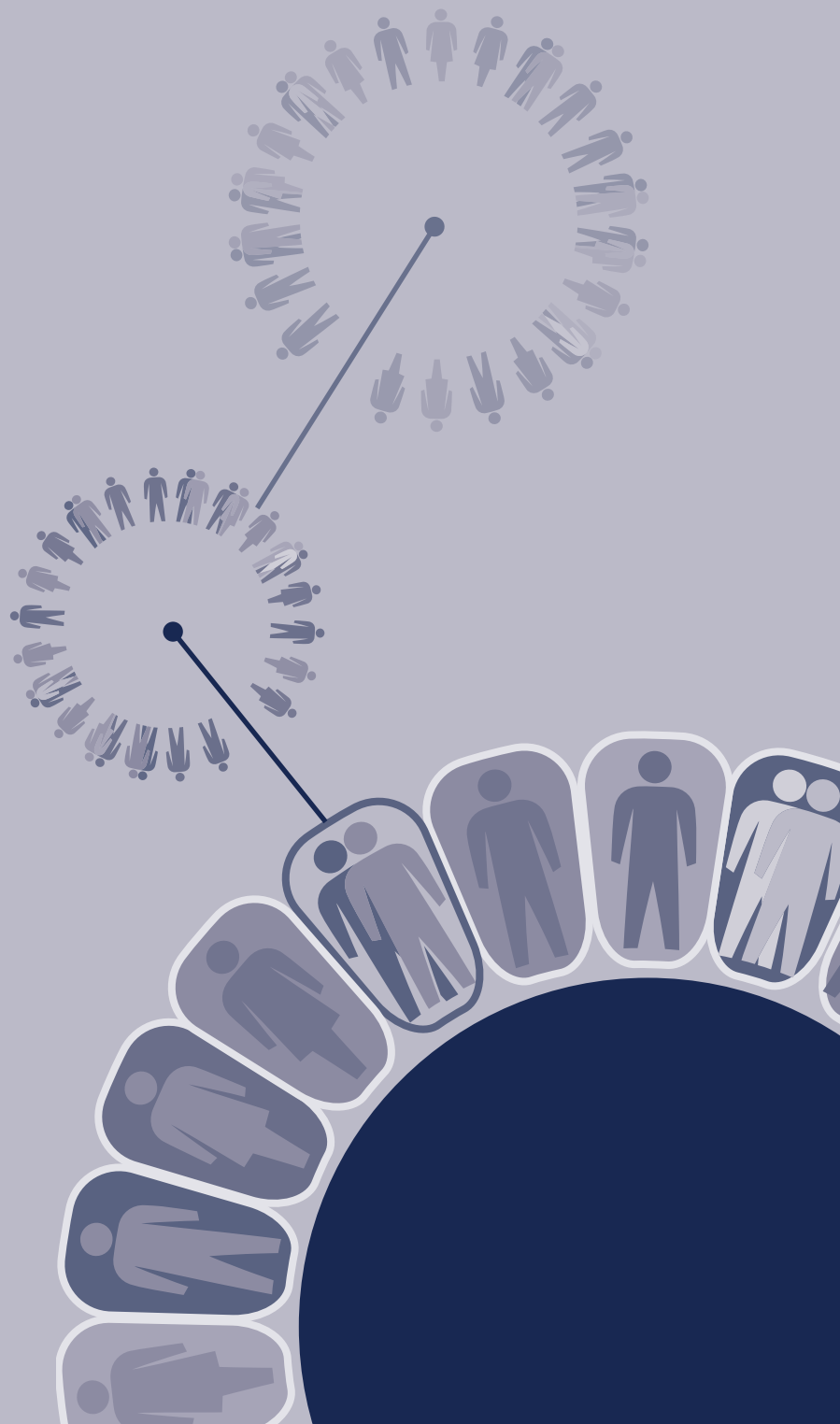
<http://www.auci.gub.uy/auci/noticias/428-abre-la-ii-convocatoria-del-fondo-de-cooperacion-uruguay-mexico.html>.


<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/multimillonarios-fondos-se-preparan-para-las-ong-637946.html>

<http://www.elpais.com.uy/informacion/mides-delega-social-ong.html>.

www.helpargentina.org.ar

<http://stats.oecd.org>, enero de 2014





**Estudio Regional sobre mecanismos de
financiamiento de las organizaciones
de la sociedad civil en América Latina**