

# **El cuarto sector: retos actuales para la gestión de las ONG en países de renta media**

---

*Federico Negrón*

---



ESTE DOCUMENTO BUSCA ESBOZAR LOS RETOS para la gestión de las ONG, tomando en cuenta el escenario internacional cambiante y los nuevos desafíos que producto de ello, debe enfrentar la gestión de estas organizaciones.

A lo largo del documento se tratará de interpretar los principales hallazgos realizados por reconocidos autores y estudiosos del tema ONG, dentro del nuevo contexto internacional; las relaciones de estas organizaciones con los gobiernos de turno; su importante rol, no sólo como canales de ayuda para el progreso, sino también, como interlocutores de la sociedad civil y balance entre ésta y otros actores, como el Estado. Es importante tener en cuenta todos estos elementos, pues constituyen frente a los nuevos tiempos, importantes retos a la gestión de las ONG. Un cambiante y complejo escenario internacional, caracterizado por la reducción continua de los fondos de ayuda para los países de renta media, las crecientes tensiones entre estas organizaciones y los gobiernos, así como el nuevo rol de las corporaciones en la ayuda para desarrollo, requiere por parte de las ONG, una gestión organizacional efectiva, que garantice su sostenibilidad a la vez de preservar su visión y misión como promotoras del cambio social y legítimas articuladoras de las demandas de las poblaciones marginadas.

## Globalización y nueva agenda de desarrollo

Es innegable que en los últimos años se han producido cambios sustanciales en la escena internacional bajo la cual operan las organizaciones de desarrollo. La globalización ha modificado los patrones de pobreza e inseguridad, las tecnologías de la información han hecho que la interconexión entre actores sea casi instantánea y sin importar los límites territoriales. En el caso de América Latina, el impacto de la globalización, la crisis de la ortodoxia neoliberal y la respuesta popular a la privatización, así como el aumento de la desigualdad, han cambiado la agenda de desarrollo por completo. Migración, remesas, descentralización y generación de ingresos en el ámbito local, así como el aumento de la violencia criminal, han desplazado la hegemonía de temas como la democracia, derechos humanos y desigualdad<sup>1</sup>.

Esta nueva agenda requiere por parte de los actores del desarrollo en general y de las ONG en particular, intervenciones y estrategias más sofisticadas. El sistema de la ayuda internacional ha cambiado por completo, desde un enfoque que privilegiaba la transferencia de recursos a manera de subsidio, hacia un sistema de cooperación internacional basado en reglas y códigos de conducta, que aseguren la legitimidad de las ONG frente a otros actores<sup>2</sup>. En tal sentido, aunque el rol de las ONG como canal de transferencia de recursos y capacidades permanece aún como la piedra angular de sus intervenciones, un nuevo rol parece emerger en el accionar de estas organizaciones. Esta nueva tarea se relaciona con la finalidad de exigir a los gobiernos y otros actores, a que cumplan con sus responsabilidades, así como promocionar

---

<sup>1</sup> Biekart, Kees. «Learning from Latin America: Trends in European NGO policymaking». En: Anthony Bebbington and Sam Hickey, ed. *Can NGOs Make a difference? The challenge of development alternatives*. London: Zed Books Ltd., 2007.

<sup>2</sup> Fowler, Alan. «NGO futures - Beyond aid: NGDO values and the fourth position». En: Michael Edwards, ed. *The Earthscan reader on NGO management*. London: Earthscan, 2002.

las nuevas reglas en términos de comercio, desarrollo humano, gobernabilidad financiera y medioambiental y al combate contra la injusticia y la corrupción. Esta transición del rol tradicional de las ONG, de simples ejecutores y proveedores de servicios básicos, hacia un rol de corte más político, tiende a generar fricciones que requieren un nuevo enfoque de gestión de estas organizaciones.

En la actualidad, ya no basta con que las ONG sean simples canalizadoras de recursos de ayuda internacional para el desarrollo, ayuda en situaciones de desastres naturales y proveedores de servicios básicos. El nuevo escenario internacional requiere potenciar el rol de la ONG como agentes mediadores entre los ciudadanos, el gobierno y las empresas privadas. Así, se observa un cambio en el enfoque de desarrollo: de la simple transferencia de recursos y capacidades, a un enfoque que promueve el apalancamiento y sinergia de esfuerzos, la construcción de puentes entre las organizaciones de base y las fuerzas estructurales que influyen patrones de pobreza y exclusión<sup>3</sup>. En este nuevo escenario, la legitimidad tanto técnica como institucional constituye el principal activo de estas organizaciones. El debate sobre legitimidad de las ONG se ha intensificado en las últimas décadas, potenciado por campañas que han erosionado la confianza de la opinión pública en las ONG.

## **Menos recursos, mayor eficacia**

Un elemento constante en el nuevo escenario de la ayuda al desarrollo, es la reducción de las fuentes tradicionales de financiamiento, especialmente de aquellas ONG que trabajan en países de renta media como el Perú. En el caso peruano, es evidente el retiro

---

<sup>3</sup> Fowler, Alan. «NGO futures - Beyond aid: NGDO values and the fourth position». En: Michael Edwards, ed. *The Earthscan reader on NGO management*. London: Earthscan, 2002.

de fuentes de ayuda tanto oficial como privada<sup>4</sup>. Esto genera una mayor competencia por la obtención de financiamiento, la cual a su vez, ejerce una mayor tensión entre las propias ONG y otros actores, limitando la posibilidad de una mejor coordinación.

No es un secreto que muchas de las más grandes ONG que vienen trabajando en el país desde hace varios años atrás, presentan severas dificultades para sostener una estructura operativa en un contexto de reducción de fondos de la cooperación hacia países de ingreso medio como el Perú. La agenda de la ayuda internacional se concentra en países de extrema pobreza, como los ubicados en el África, o en aquellos que representan una amenaza global. Igualmente, se observa una marcada tendencia por parte de los países desarrollados en priorizar sus recursos de ayuda hacia países, que en el pasado fueron colonia. Esto obliga a las organizaciones de desarrollo que trabajan en países de renta media, a redefinir su gestión y estrategias de intervención, para mejorar la efectividad de sus intervenciones y garantizar su supervivencia.

Aunque el tema de la efectividad de la ayuda es casi tan antiguo como la ayuda en sí misma, en la última década se observa una creciente demanda de los donantes (privados e institucionales), por mejorar la eficacia de las intervenciones de las instituciones de la ayuda internacional. Como resultado de ello, ha surgido desde la mitad de los noventa un nuevo consenso en la comunidad internacional, expresado por iniciativas como: Moldeando el Siglo XXI (1996), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), el Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de París (2005) y la reciente Declaración de Accra (2008). Todo ello promueve un discurso dirigido a mejorar la eficacia de la ayuda, focalizar los recursos de ayuda a las regiones más pobres, promover la armonización de las intervenciones de los actores del desarrollo y canalizar la

---

<sup>4</sup> En los últimos años se aprecia un retiro paulatino de las fuentes tradicionales de ayuda al desarrollo en el Perú, como ha sido el caso de la cooperación británica, la italiana y la proveniente de los Países Bajos.

ayuda preferentemente a través de los presupuestos públicos bajo una lógica de intervención medida por resultados.

Este consenso, denominado como el Consenso del Milenio por autores como Eyben<sup>5</sup>, ha surgido a la par del reconocimiento de buena parte de las agencias oficiales de desarrollo, sobre su limitada habilidad para llegar de manera eficiente a los beneficiarios de sus intervenciones. Asimismo, se observa un cierto sesgo gubernamental en todas estas iniciativas, dejando un margen limitado de participación de las organizaciones de la sociedad civil en el debate.

A pesar de que muchas ONG internacionales, que apoyan las actividades de sus contrapartes nacionales, cuentan aún con importantes aportes de sus gobiernos de origen, así como de donantes privados, están viendo cómo estas fuentes, en muchos casos, se vienen reduciendo paulatinamente. Esto trae como consecuencia una mayor exigencia por mejorar la eficacia en el uso de sus recursos, así como en demostrar el grado de impacto de sus actividades.

El mayor énfasis puesto en la comunidad internacional y en la opinión pública por mejorar la eficacia de las intervenciones de las ONG, es muchas veces entendido como una reducción significativa de sus costos de gestión. ¿Pero de qué porcentaje estamos hablando cuando se discute sobre los gastos de administración que deberían cobrar las ONG por sus actividades?, ¿acaso el mismo porcentaje de administración que tiene un banco o una entidad financiera, la tasa de interés que una entidad multilateral cobra por los créditos que otorga o los costos de gestión de una corporación? Es claro que estamos hablando de conceptos diferentes. Sin embargo, necesitamos tener un referente sobre cuál sería el porcentaje “idóneo” de gastos de administración de una organización sin fines de lucro.

---

<sup>5</sup> Eyben, Rosalind; Lister, Stephen; Dickerson, Ben; Olivie, Iliana y Tejada, Luis. «Why and how to aid 'Middle Income Countries'». *IDS Working Paper*, n° 231. Brighton: Institute of Development Studies, 2004.

**Tabla 1: Porcentaje del total del presupuesto destinado para administración**  
(Más bajo, mejor)

Puntaje	10	7.5	5	2.5	0
<b>Promedio general</b>	0 - 15%	15- 20%	20 - 25%	25 - 30%	> 30%
Programas de distribución de alimentos	0 - 3%	3 - 5%	5 - 10%	10 - 15%	> 15%
Organizaciones de recaudación de fondos	0 - 7.5%	7.5 - 12.5%	12.5 - 20%	20 - 25%	> 25%
Fundaciones comunitarias	0 - 10%	10 - 15%	15 - 20%	20 - 25%	> 25%
Museos	0 - 17.5%	17.5 - 25%	25 - 30%	30 - 45%	> 45%

Fuente: Charity Navigator<sup>6</sup>

La Tabla 1 es usada para asignar un puntaje, que sirve a su vez, para elaborar un ranking de las organizaciones sin fines de lucro “más eficientes” en el uso de los recursos. Este ranking es utilizado como guía para los contribuyentes que hacen donaciones de manera directa para una causa determinada. De acuerdo a esta tabla, el rango “óptimo” del porcentaje de costos administrativos, no debería superar el 15%, mientras que un rango “aceptable” se establece entre 15 y 20%. Las cinco organizaciones que lideran este ranking destinan en promedio el 7% de sus ingresos en gastos de administración y gestión<sup>7</sup>. En este punto, se ha creado una especie de trampa en la opinión pública que busca satanizar los costos de gestión de una ONG. Mientras más bajos y cercanos a

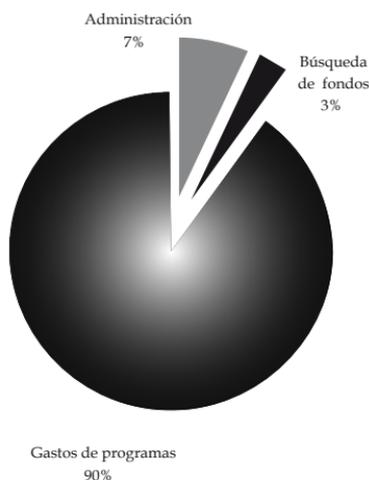
<sup>6</sup> <http://www.charitynavigator.org/index.cfm/bay/content.view/cpid/48.htm>

<sup>7</sup> Esta medida refleja el porcentaje del total del presupuesto que se invierte en personal administrativo, costes asociados y reuniones de organización, entre otros aspectos relacionados.

ceros, se cree que más eficiente es la ONG. En palabras de Smillie<sup>8</sup>, esto es lo mismo que decir que un “auto Lada es el más eficiente del mercado porque es el más barato”.

La excesiva presión por reducir los costos de administración de las ONG, va de la mano con una mayor exigencia por demostrar resultados cuantificables y productos que muestren un alto grado de calidad, lo cual no es sostenible en el largo plazo. “Si tú pagas por amateurs, entonces no debes sorprenderte de conseguir productos amateurs”<sup>9</sup>.

**Gráfico 1: Estructura promedio de los gastos de las cinco organizaciones con menor porcentaje de gastos de administración**



Fuente: Charity Navigator

El Gráfico 1 muestra el porcentaje de la estructura presupuestal básica de las cinco organizaciones que lideraron el ranking elaborado por Charity Navigator<sup>10</sup>. Según el gráfico, se observa que

<sup>8</sup> Smillie, Ian. «NGOs and development assistance: a change in mind-set?». *Third World Quarterly*. N° 18. Oxon: Routledge, 1997.

<sup>9</sup> Smillie, Ian. «NGOs and development assistance: a change in mind-set?». *Third World Quarterly*. N° 18. Oxon: Routledge, 1997.

<sup>10</sup> <http://www.charitynavigator.org/index.cfm/bay/content.view/cpid/48.htm>

el promedio de gastos administrativos es equivalente al 7% del presupuesto total de estas organizaciones, al que se suma un 3% por concepto de búsqueda de fondos adicionales, para garantizar la sostenibilidad de la organización. Sin embargo, la pregunta sigue vigente, ¿gastos administrativos y de gestión equivalentes al 10% del total de un presupuesto que disminuye año a año, es suficiente para sostener las operaciones de una organización?

Adicionalmente a la presión financiera que vienen experimentando las ONG, se suma la exigencia por mejorar su rendición de cuentas. Esto es un elemento clave para estas organizaciones. Existe una estrecha conexión entre la rendición de cuentas y la legitimidad de estas organizaciones. Dado que estas organizaciones ocupan un rol clave de intermediación entre la sociedad civil, el Estado y el mercado, su legitimidad constituye el activo más importante de la ONG. Esta legitimidad responde tanto a su solvencia técnica, como al grado de transparencia en rendición de cuentas sobre el uso de los recursos que canaliza, así como la capacidad de estas organizaciones para insertarse en los reales intereses de la población. La preservación de su legitimidad, hace de la gestión de estas organizaciones, una tarea compleja en varios frentes.

Una ONG típica tiene que rendir cuentas por cada intervención que realiza a cada una de las fuentes de financiamiento de manera individual, al gobierno (quien cuenta con los mecanismos coercitivos<sup>11</sup> en múltiples instancias para solicitar la información, vía impuestos e informes de actividades) y a la opinión pública en general. Esto quiere decir, que estas organizaciones deben exhibir criterios de contabilidad a diversos actores, cada cual con criterios diferentes de información, visiones de éxito y legitimidad. Como resultado de esto, las ONG tienen que destinar importantes porcentajes de sus cada vez más reducidos recursos financieros y organizacionales, para preparar reportes e información a la

---

<sup>11</sup> Las últimas modificaciones realizadas a la legislación vigente buscan incrementar el control de las actividades y recursos de estas organizaciones.

medida de los requerimientos de cada uno de los solicitantes. Si a este consumo de esfuerzo, le sumamos otras actividades institucionales, como la búsqueda de recursos (*fundraising*), así como las actividades del día a día, vemos que la presión para reducir al mínimo los gastos administrativos de las ONG, a la vez que se exige mejorar su performance, no es sostenible.

En conclusión, la excesiva presión que vienen experimentando las ONG, principalmente las que trabajan en países de renta media como el caso del Perú, cuyo financiamiento, tanto en volumen de recursos como en la gama de sectores, se viene reduciendo, ponen a estas organizaciones en una real encrucijada: la supervivencia institucional versus la preservación de su visión y misión de promoción del desarrollo y un auténtico cambio social. La reducción del apoyo financiero, sumada a la mayor competencia entre ONG, puede minar los incentivos para la ejecución de intervenciones de largo plazo, privilegiando en su lugar, el apoyo a temas coyunturales o de emergencia.

## **Retos para la gestión de ONG**

Como se ha mencionado anteriormente, el escenario en el cual se desenvuelven las ONG ha cambiado significativamente. Nuevos y complejos elementos en la agenda internacional del desarrollo, mayor competencia por el acceso a recursos, mayores exigencias por demostrar la eficacia de estas organizaciones, representan retos significativos para la gestión de estas entidades.

Cambios de esta magnitud tienen importantes implicancias para los roles de las ONG, sus relaciones, capacidades y fundamentalmente en su gestión. Las ONG operan en contextos disímiles. Mientras algunas se orientan hacia temas de cabildeo en diversos sectores, otras se concentran en el trabajo de campo con enfoques que varían desde ayuda humanitaria, empoderamiento y la organización política de la sociedad civil, hasta fomentar las reglas y principios económicos del mercado.

A pesar del espectro diverso que caracteriza el accionar de las ONG, estas enfrentan retos comunes en términos de su capacidad de gestionar el desarrollo que se adecúe al nuevo contexto.

Este nuevo escenario complejo requiere no solo aprovechar y hacer más eficiente el uso de sus recursos, conexiones y experiencia, sino, sobre todo, potenciar su rol como agentes mediadores entre los ciudadanos y otros actores como el gobierno y las empresas. En tal sentido, las ONG necesitan adecuarse a un cambio en el enfoque de gestión: de ser simples operadores y canales de transferencia de capacidades y recursos, a convertirse en organizaciones que sepan cómo apalancar y generar sinergias en el uso de recursos y capacidades eficientemente.

Una gestión eficiente de una ONG que opera en un país de renta media, en donde la prioridad de los recursos de ayuda internacional tiende a reducirse y en donde las relaciones con el gobierno no son las mejores, requiere básicamente de dos estrategias:

- a. Conformar una organización con la capacidad de adecuarse al contexto complejo y cambiante, bajo el cual actúan no sólo a escala local, sino también nacional y global. Para ello, se requiere de una estructura organizacional sumamente eficiente y flexible, así como con una capacidad de respuesta rápida para desenvolverse en entornos altamente impredecibles. Las organizaciones tipo súper-tanque con grandes estructuras fijas, están en camino a la desaparición. El escenario actual requiere un tipo de organización, que a similitud de aquellas embarcaciones que navegan en los rápidos, cuenten con equipos compactos y muy experimentados, con la capacidad y herramientas para poder sortear satisfactoriamente los obstáculos del camino<sup>12</sup>. Para ello, se requiere un tipo de

---

<sup>12</sup> Fowler, Alan. «NGO futures-Beyond aid: NGDO values and the fourth position». En: Michael Edwards, ed. *The Earthscan reader on NGO management*. London: Earthscan, 2002.

estructura organizacional de tipo más flexible y horizontal, en donde todos los colaboradores compartan la misma visión de desarrollo, así como el conjunto de estrategias y herramientas necesarias para lograr sus objetivos. Una gestión eficiente y preactiva, debe incorporar mecanismos eficientes y creativos para potenciar y apalancar sus recursos y capacidades, a la vez que hace más eficiente y transparente su rendición de cuentas. Una alternativa interesante es la cesta de fondos (*basket funds*). En una entrevista realizada con directivos de la Fundación UNIR de Bolivia<sup>13</sup>, se explicó que esta estrategia viene dando interesantes resultados. Esta consiste en conformar una cesta común de recursos financieros provenientes de diversas fuentes, los cuales se destinan al financiamiento de objetivos determinados y por un periodo establecido. Las ventajas de esta estrategia son varias. Por un lado, mejora la transparencia y eficiencia en la rendición de cuentas. Esto evita la doble contabilidad (reportando actividades que se hayan financiado con otras fuentes al informar públicamente el uso de los recursos a todas las fuentes al mismo tiempo). Por otro lado, se evita la recarga administrativa al emitir reportes únicos para todas las fuentes al mismo tiempo, en lugar de pasar por el costoso proceso de preparar informes para cada fuente financiera individualmente. Adicionalmente, esta estrategia permite financiar intervenciones de mayor magnitud, por un mayor tiempo, lo cual incrementa su nivel de impacto. Sin embargo, en palabras del entrevistado, la creatividad y eficiencia en la gestión financiera, no bastan para garantizar la sostenibilidad de las ONG. Se requiere adicionalmente de una estrategia anclada en la imparcialidad política y solvencia técnica que garantice la independencia y legitimidad de la organización frente a otros actores.

---

<sup>13</sup> Agradecemos a Antonio Aramayo, Director de la Fundación UNIR Bolivia por el tiempo y experiencia compartida a través de la entrevista.

- b. Diseñar y poner en marcha una estrategia dirigida a consolidar la legitimidad de la organización, como el activo más importante para garantizar la sostenibilidad de las ONG, es un reto fundamental, que este artículo considera necesario resaltar. A diferencia de las empresas privadas y del gobierno, las ONG enfrentan una serie de factores que hacen de su gestión una tarea compleja, que no puede ser analizada a la luz de las realidades de otros actores. Primero, al igual que los gobiernos, las ONG buscan aportar a la solución de problemas de interés público como la pobreza, exclusión y degradación del medio ambiente. Sin embargo, estas entidades no cuentan ni con la fuerza del mandato político de los gobiernos, ni con la capacidad financiera con la que cuentan las empresas y corporaciones privadas. En tal sentido, la calidad de los lazos que una ONG pueda establecer con los ciudadanos, su capacidad de insertarse en los intereses de la sociedad, su posibilidad de movilizarse frente a la amenaza de los derechos de determinadas poblaciones, así como su capital social, son elementos determinantes de su legitimidad organizacional. Dado que las ONG tienen que apelar al voluntariado y libre albedrío para obtener recursos y lograr sus objetivos, tienen que justificar su presencia, valor y legitimidad de sus intervenciones ante la sociedad en forma continua<sup>14</sup>.

Fowler<sup>15</sup> ha desarrollado un interesante modelo de gestión de las ONG, que se puede aplicar al caso de las organizaciones que operan en países de renta media como el Perú, en donde los

---

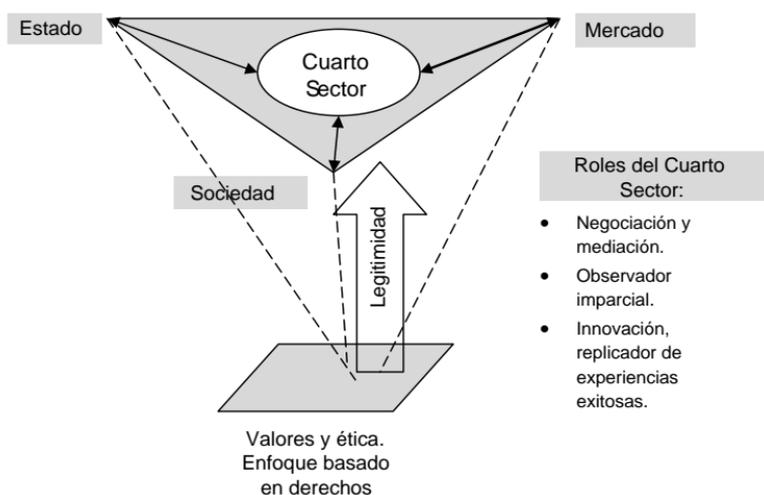
<sup>14</sup> Fowler, Alan. «NGO futures-Beyond aid: NGDO values and the fourth position». En: Michael Edwards, ed. *The Earthscan reader on NGO management*. London: Earthscan, 2002.

<sup>15</sup> Fowler, Alan. «NGO futures-Beyond aid: NGDO values and the fourth position». En: Michael Edwards, ed. *The Earthscan reader on NGO management*. London: Earthscan, 2002.

recursos de ayuda internacional se vienen reduciendo, donde las relaciones entre estas organizaciones y otros actores como el gobierno, suelen tener épocas de tensión, así como han visto reducida la capacidad de publicitar con claridad la legitimidad de su trabajo frente la opinión pública.

Este modelo de organización de desarrollo denominado como el Cuarto Sector, engloba a las ONG, que si bien tienen su base en la sociedad civil (tercer sector), interactúan con el resto de sectores como el Estado (primer sector) y las empresas privadas que conforman el mercado (segundo sector), lo cual las hace diferentes al común de las organizaciones de la sociedad civil.

### *Gráfico 2: Representación gráfica de la posición que ocupan las ONG en el nuevo contexto internacional*



Fuente: Tomado de Fowler<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Fowler, Alan. «NGO futures - Beyond aid: NGDO values and the fourth position». En: Michael Edwards, ed. *The Earthscan reader on NGO management*. London: Earthscan, 2002.

Los nuevos roles para las ONG que exige el nuevo escenario internacional, requieren de estructuras organizacionales y operativas coherentes, eficaces y con la capacidad de entender las necesidades de la sociedad, a la vez de garantizar la legitimidad de sus operaciones ante otros actores con enorme poder como el caso del gobierno y el mercado. Este modelo de organización y gestión se encuentra anclado, en términos de Fowler, en los valores, principios y ética, que son la base de la legitimidad que requieren las ONG para interactuar libremente frente a otros actores. La legitimidad de estas organizaciones anclada en valores y principios sólidos, así como en una coherencia entre su visión y sus prácticas, son condiciones necesarias para que las ONG puedan enfrentar los retos del nuevo contexto, así como desempeñar exitosamente los nuevos roles que este contexto exige.