

LAS ONG en Paraguay.
Características, problemas y desafíos
Para ALOP
Abril 2001

La mayoría de las ONG se crean hacia fines de la década del 80, coincidiendo con el fin de la dictadura pero también del financiamiento generoso y solidario. Desde 1993 en adelante disminuye la creación de ONG y aparecen en escena las ONG del Norte (Plan Internacional, IFES) así como las consultoras y consultores individuales con lo que se potencia la posibilidad de competencias entre actores hasta ahora relativamente dispersos e inconexos.

Las ONGD son pocas, no llegan a 100 y esto incluyendo a algunas Fundaciones que operan en el campo de lo social y educativo. Se trata de un sector heterogéneo constituido, por lo general, por pequeños equipos que abarcan distintas temáticas o líneas de actividad, lo que no siempre contribuye a la especialización.

Se financian fundamentalmente con recursos externos, de agencias solidarias que aún incluyen a nuestro país en sus prioridades aunque mantienen congelados sus recursos; son pocas aún las que acceden a recursos del Estado (FIS, Tercerización de servicios en el sector rural, capacitación a través de la Secretaría de la Mujer o de la Juventud) o generan sus propios recursos a través de la venta de servicios. También son pocas las agencias de cooperación que actúan localmente involucrando a ONG (Helvetas, GTZ y últimamente la AID ha demostrado interés en apoyarlas).

La cuestión de la filantropía empresarial es un tema aún poco explorado. No existen incentivos fiscales ni una cultura filantrópica empresarial. Sin embargo, un sector conservador de empresarios cristianos es el que busca desde un tiempo a esta parte establecer vínculos para eventos y campañas tales como "Paraguay Jaipotava" sin mucho éxito.

En cuanto al perfil, el grupo mayoritario es el de ampliación de derechos y fortalecimiento de la ciudadanía (25%). Le siguen las que tienen un perfil más asistencial (ayuda a sectores vulnerables, pobres, niños, enfermos), (21%). Los centros de investigación ocupan el tercer lugar (18%) y las de promoción y desarrollo el cuarto lugar (14%). Están por último las que se dedican a actividades culturales (12%) y las que dicen combinar la investigación con la promoción y el desarrollo o con la ampliación de derechos (10%).

Las ONG operan en muchos campos (derechos cívicos y formación ciudadana, organización social, difusión de técnicas agrícolas, salud reproductiva, centros de acogida a mujeres maltratadas, iniciativas ambientales, análisis de políticas, asesoría a municipios, etc.) y se tienen resultados importantes ahí dónde la acción del Estado es inexistente o insuficiente.

Algunas limitaciones marcan los límites de su protagonismo: persiste una alta concentración urbana, el 90% se concentra en Asunción, sólo en 17 de los 220 municipios existen ONG y aún en el caso de redes, las modalidades de concertación entre ellas son insuficientes. Y finalmente, algo que parece un arma de doble filo: la dependencia de fondos externos no siempre se traduce en prioridades estratégicas y su vinculación con ofertas estatales es considerada como algo complicado y conducente a una relativa pérdida de autonomía.

La transparencia no es la regla, muchas aún se resisten a brindar información sobre fuentes y montos de financiamiento, tampoco existe un registro oficial y obligatorio al respecto. No se tienen datos actualizados ni confiables sobre el tema ingresos, pero hay indicios de que una gran mayoría se contenta o sobrevive con poco.

La inserción de ONG como contrapartes de programas públicos financiados por entidades multilaterales y organismos de cooperación es un fenómeno reciente, sólo algunas han logrado dar el salto y existen dudas sobre su pertinencia y sostenibilidad.

En el marco de la Red Rural, aún no se ha logrado discutir a fondo lo que significa la tercerización (PCCR y PRODESAL) y el análisis de su impacto. En estos casos, las ONG se transforman en UTIS luego de un exigente y burocrático proceso de selección que consume mucho tiempo, existen Términos de Referencia (TR) predefinidos incluyendo la zona de trabajo (muchas veces desconocida previamente) y el grupo meta. La escala de intervención se amplía, los contratos son por tiempo determinado (uno o dos años, con promesas de renovación) y si bien existen algunos resultados positivos aunque no muy claramente evaluados, presentan el inconveniente de que se trabaja desde la oferta.

Una parte de los diagnósticos y estudios que se generan a nivel de ONG tiene también su origen en fuentes de financiamiento de la cooperación. Por lo general se trata de consultorías realizadas a título personal no institucional lo que genera recelos. El control de calidad es en este caso

mayor que en el de investigaciones realizadas en el marco de los propios proyectos que por lo general no destinan fondos a estos fines.

Actualmente muchas ONG se enfrentan a procesos de recortes de fondos incluso algunas subsisten sólo de nombre y en general cada quien se las arregla como puede. Las fusiones serían una manera de racionalizar recursos, ampliar escalas de intervención, orientar la labor de manera más estratégica pero esto es una posibilidad que aún no se explora.

Una nueva realidad: las Redes

Las redes son un fenómeno propio de la década del noventa. Se trata fundamentalmente de redes temáticas. Las mismas involucran a unas 80 ONG aglutinadas en 10 redes y, desde hace un par de años, en la Asociación de ONG del Paraguay.

Operan en base al voluntariado. Pocas son las redes que cuentan con programas propios y recursos para el fortalecimiento institucional. La presencia de las redes no significa que todas tengan aún estabilidad o acciones conjuntas de envergadura. Su conformación ha supuesto la adquisición de nuevas habilidades y vínculos de confianza que no siempre preexistían.

Las redes permiten avanzar aunque lentamente en el posicionamiento ante problemáticas diversas y nuevas. Si bien hay casos importantes de involucramiento en propuestas de modificación de leyes ante el Parlamento, el relacionamiento con el Poder Ejecutivo es tenue e intermitente.

Entre las redes más exitosas por su incidencia en políticas públicas están la Coordinadora de Mujeres del Paraguay, la Coordinadora de los Derechos de la Infancia y Adolescencia y la Red Ambientalista. A través de ellas se ha contribuido con la elaboración del texto de la Constitución Nacional, el Código Civil y Penal, y el de la Niñez. También en el diseño y/o aval para la creación de nuevas instituciones: SAS, Secretaría de la Mujer, Secretaría del Medio Ambiente.

Las redes, por su mayor representatividad, facilitan la inclusión de sus representantes en, por ejemplo, el Comité de Selección de Proyectos (SAS), el Fondo del Medio Ambiente y en el Consejo Asesor encargado de la elaboración del Plan Anticorrupción. Se espera que también se faciliten las intervenciones en consultas sobre el diseño y/o evaluaciones de programas sociales pero eso no es aún la regla. Los ambientalistas han sido los

primeros en interpelar instancias públicas y a la misma cooperación multilateral (caso Yacyretá e Hidrovía).

La Red Rural está por concluir un proyecto FOMIN/BID de Capacitación a Jóvenes Rurales, con componentes de capacitación a ONG que brindan servicios y un sistema de información rural. Pero para darle continuidad a las acciones y capitalizar la experiencia habrá que buscar otra actividad u patrocinador ya que un FOMIN no se renueva...

Un número significativo de ONG locales participan en redes regionales e internacionales. En el Directorio de ONG 1995 se registra 40 redes, consejos, comisiones y asociaciones a nivel internacional del que forman parte ONG locales. Pero no es frecuente que se difunda hacia el interior de las redes las experiencias en este nivel.

De algunos problemas y desafíos:

- Las ONG encuentran dificultades para posicionarse ante los cambios del contexto, incidir en las políticas públicas y establecer alianzas estratégicas, adecuar sus estructuras y su operativa a nuevos desafíos y oportunidades. La incidencia en las políticas públicas es también una expresión de deseo que no siempre se plasma en análisis de fondo y propuestas concretas.
- El paso de intervenciones aisladas a acciones conjuntas, de la pequeña escala a una mayor y, la mejor formalización de objetivos y métodos de trabajo se dificulta cuando predomina la necesidad de sobrevivir a como dé lugar y los recursos humanos calificados no abundan.
- Mantener un equipo estable y más profesional es todo un desafío, más aún cuando el financiamiento tiende a congelarse o disminuye, el plazo de los proyectos se acorta y la flexibilidad laboral deviene regla.
- Se constata déficit de profesionales en el ámbito de la gestión institucional, donde no siempre es posible una división del trabajo que permita proyectar la labor. Hay debilidades en términos de gerenciamiento y administración.
- Existe una relativa invisibilidad de la actuación de las ONG a nivel nacional o cuando la misma se da las ONG caen en la categoría de agentes sospechosos de manejar cuantiosos fondos para provecho propio.

- El temor y el peligro de ser instrumentalizadas en su vinculación con el Estado y/o los organismos de cooperación internacional está presente.
- Se invoca el fortalecimiento institucional, se exige eficiencia administrativa y gerencial pero hay cada vez menos autonomía para establecer prioridades en función de diagnósticos y un conocimiento más directo del entorno.
- Existen dificultades en formular marcos lógicos de planificación y evaluación que sirvan para orientar la labor y para pasar de intervenciones en procesos a la búsqueda de resultados concretos en el plazo impuesto por la lógica de los proyectos.
- La lógica de la eficiencia no es el fuerte de las ONG más aún cuando se rescata modos de hacer que responden a ritmos propios y de los sectores sociales que se acompaña. Hay todo un desafío en la necesidad de transformarse sin perder las capacidades de innovación, solidaridad con el movimiento social o sea, con lo que es el patrimonio histórico de las ONG.
- Si bien las ONG han apoyado la organización de sectores populares (campesinado pero también mujeres, comisiones vecinales, etc.), y las asesoran en la búsqueda de financiamiento externo o a nivel de sus reivindicaciones, las relaciones con las organizaciones sociales populares no son fáciles ni estables. La dispersión, ideologización, desinformación, sectarismos y desconfianza así como el vacío de políticas dificultan las interacciones.
- Se han logrado avances en el diseño y ejecución de proyectos orientados hacia la satisfacción de necesidades básicas, experimentando con alternativas tecnológicas, la diversificación productiva y la agro ecología. Se trata por lo general de experiencias puntuales, modestas pero que buscan ahora resultados concretos, replicables y sostenibles en el tiempo. No obstante se requiere insistir en los cálculos de factibilidad y de rentabilidad de algunas propuestas en materia agrícola, diseñar proyectos viables en función del mercado y no sólo de la demanda de la gente.

Prospectiva

- Es fundamental contribuir al fortalecimiento de redes, lo que significa dejar de lado las apetencias particulares, dar mayor contenido al trabajo

interinstitucional, generar programas de formación permanente para mejorar la capacidad de innovación y creatividad. Se coincide en la necesidad de “construir visiones compartidas” de manera a encarar problemas y desafíos e incidir en la dirección deseada, así como una nueva modalidad de solidaridad interinstitucional, lo que alude a la práctica de valores tales como transparencia, diálogo y confianza mutua.

- Las experiencias exitosas de intervención social requieren hoy día ser rescatadas, sistematizadas, difundidas en mayor escala o por otros agentes. Esto también significa fortalecer la capacidad organizativa y de gestión de las organizaciones sociales y asegurar la sostenibilidad en las intervenciones.
- Las organizaciones sociales están enfrentando situaciones difíciles, también muchas de ellas se presentan divididas en su relación con el Estado y están más expuestas a las críticas. Se requiere mejorar la capacidad de intervención y de nuevos saberes como sería la negociación y resolución de conflictos
- Actualmente la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) está gestionando unos 9 millones de dólares para proyectos productivos con Naciones Unidas/MAG, con la asesoría de 2 ONG. No hay aún claridad sobre la viabilidad de las intervenciones.
- Por otro lado, existe otro sector organizado del campesinado (la FNC) que se muestra reacia a los proyectos "asistencialistas" y a una relación más estable con las ONG a quienes ven como acaparadoras de fondos. Sin embargo, también se recurre a las mismas para avalar propuestas de políticas como la de la "Industrialización del Algodón". Cuando se trata de propuestas problemáticas que exigen críticas y cálculos de tendencias se tiende a optar por la política del avestruz.
- Sólo aquellas ONG que logren actuar con transparencia y solvencia, que lleguen con contenidos y directrices claras, que promueven una asociación “solidaria”, de complementariedad y autonomía, podrán estar a la altura de los desafíos que los tiempos imponen.
- Existen perspectivas de vinculación con el Estado a nivel regional y local (Municipios y Gobernaciones). Para tales efectos se requiere de información cruzada con experiencias de otros países, y la capacitación en nuevas y delicadas problemáticas: descentralización, combate al clientelismo y corrupción, nuevos compromisos y ética de la función pública orientados hacia la participación ciudadana.

- La necesidad de reexaminar la relación agencias de cooperación/contrapartes no parece ser aún una prioridad. Sin embargo se insiste en la necesidad de una mayor transparencia y sinceramiento en cuestiones de fondo: prioridades, métodos, comunicación, evaluación de resultados y sostenibilidad institucional.

REDES en Paraguay:

POJOAJU Asociación de ONG del Paraguay

Red de Organizaciones Ambientalistas del Paraguay

Coordinación de Mujeres del Paraguay

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia

Red Juventud Paraguay

COMUNICA, Asociación Paraguaya de Radio Difusión Comunitaria

Federación Nacional de ONG. para el Desarrollo Campesino - Tekokatu.

RED RURAL.

DECIDAMOS

Red de Mujeres Educadoras Populares.

Red Indigenista