

# ***ESTUDIO COMPARATIVO BASADO EN LA COMUNIDAD DE ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS QUE PRESTAN SERVICIO SOCIAL EN ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO: DOS CAMINOS DIFERENTES\****

***Cristine R. Martell  
Cecilia Cadena  
M. Jae Moon***

## **Resumen**

Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) han empezado a jugar un papel más crítico, estructurando y ofreciendo diversos programas sociales en colaboración con el sector público y otras organizaciones no gubernamentales. Este análisis explora dos casos distintos de diseño organizacional: el modelo de programa (Estados Unidos) y el modelo de red (México). Cada organización ha respondido de diferente manera al ambiente externo, particularmente con las fuentes de financiamiento y cómo determinan su arreglo institucional con el gobierno, los ciudadanos y otras ONGs. Se puede vislumbrar el por qué y el cómo las organizaciones no lucrativas desarrollan colaboración inter e intrasectorial; y cómo el liderazgo organizacional y el medio externo afectan las actividades de las organizaciones no lucrativas.

## **Abstract**

The non-governmental organizations (NGO) started playing a critical role with a structure and offer different social programs through the public sector collaboration and other NGO. This analyse explore two different cases of organizational design: the model of programs (United-States) and model of network (Mexico). Each organization replies

\*Traducción de Cuauhtémoc Hernández Pimentel.

differently to the external environment; especially with the financial resources, as well as his institutional agreements with the government, the citizens and others non-governmental organizations. We can see the beginning; why and how the NGO develop "inter and intra sectorial" collaborations and how the organizational leadership and the external factors affect the NGO's activities.

## **I. Introducción**

La Nueva Corporación de Desarrollo Comunitario y Económico del Lado Oeste (NEWSED, por sus siglas en inglés) en Denver, Colorado (Estados Unidos), muestra cómo una ONG puede desarrollar e implementar programas internos en respuesta a la falta de proveedores alternativos. Este ejemplo es característico del modelo de programa, en el cual una ONG desarrolla programas sociales independientemente del uso de un sistema centralizado y la colaboración mínima marginal (red) con otras organizaciones. En contraste, la Fundación Comunitaria del Bajío (FCB) en Irapuato, Guanajuato (México), muestra cómo un sistema descentralizado de redes surge en respuesta a la ausencia de proveedores de servicio alternativo y a la falta de desarrollo de un sistema de servicio coherente. Este ejemplo es característico del modelo de red, en el cual una ONG se centra en jugar un papel como intermediario a través de la asociación horizontal (en lugar de proveer sus propios servicios sociales) para redes de apoyo coordinado (en sustitución de los programas internos de servicios directos) con otras organizaciones para programas específicos.

Este caso comparativo estudia los detalles acerca de cómo cada organización ha respondido de manera distinta al ambiente externo, particularmente a las fuentes de financiamiento, al determinar su estructura institucional con el gobierno, ciudadanos y otras ONGs. Las ONGs están dirigidas para contrastar los estilos de liderazgo (directivo contra facilitador, producción contra proceso), el compromiso de subrayar principios sociales y económicos y el ajuste en los tiem-

pos de los programas para adecuarse a los cambios ambientales externos. Los retos continúan para cada organización: NEWSSED lucha para mantener un equilibrio entre las necesidades del financiamiento y su identidad, y la FCB intenta conservarse como un intermediario viable al mantener el apoyo de las organizaciones en red.

Los dos modelos sugieren preguntas acerca de las perspectivas de las organizaciones:

1. ¿Por qué las ONGs colaboran con otras organizaciones (promoviendo el compartir información, maximizando las oportunidades de financiamiento, alentando la eficiencia y la efectividad, etcétera)?

2. Cuando colaboran con otras organizaciones, ¿por qué siguen distintos modelos (colaboración centralizada y jerárquica en el modelo de programa contra colaboración descentralizada y horizontal en el modelo de red)?

3. ¿Cómo es que el estilo de liderazgo (producción contra proceso) afecta la adopción de diversos modelos?

4. ¿Cómo es que los distintos modelos se relacionan con procesos de trabajo y resultados?

5. ¿Qué retos encaran los dos modelos?

Las próximas secciones usan perspectivas fundamentales de las organizaciones para postular algunas tesis exploratorias, para luego explorar los panoramas y los contextos históricos de los dos casos seleccionados, así como los arreglos institucionales que las ONGs han adoptado para servir a sus comunidades; una comparación detallada de los dos casos; y finalmente, preguntas para una discusión posterior.

## **II. Un objetivo organizacional para la colaboración: identidad organizacional, liderazgo y presión externa**

Recientemente, eruditos y practicantes tanto de organizaciones no

---

lucrativas como de administración pública han prestado mayor atención a las relaciones organizacionales que han surgido debido al apoyo inter-organizacional, asociaciones y redes. Muchos creen que la cooperación entre organizaciones alienta la eficiencia y efectividad de ciertos resultados.

Como marco para evaluar dos ONGs, proponemos que el concepto de colaboración incluya diferentes relaciones entre organizaciones —horizontal y jerárquica— y modelos de comunicación.<sup>1</sup> Sharage,<sup>2</sup> Agranoff y McGuire definen colaboración como “una relación propositiva diseñada para resolver un problema mediante la creación o el descubrimiento de una solución dentro de un conjunto de obligaciones dadas (e. g. conocimiento, tiempo, dinero, competitividad y juicio convencional)”.<sup>3</sup> Esta definición sugiere un ordenamiento jerárquico entre organizaciones.

Redes inter-organizacionales o la confianza en redes de “modelos fijos para flujos de información” a través de los cuales las organizaciones intercambian información regularmente.<sup>4</sup> Así como la definición lo indica, una red se centra en la comunicación; y en el intercambio y compartimiento de información entre organizaciones.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> En este estudio de caso, una organización (NEWSSED) participa en un trabajo en red jerárquico para sistemas de soporte externos para engrosar sus servicios internos. La otra organización (FCB) mantiene un sistema de trabajo en red horizontal por medio del cual dicho trabajo fortalece cada posición de sus actores.

<sup>2</sup> Michael Sharage, *No more teams: mastering the dynamics of creative collaboration*, Doubleday, 1995.

<sup>3</sup> Robert Agranoff y Michel McGuire, *Collaborative public management: new strategies for local governments*, Georgetown University Press, 2003, p. 4.

<sup>4</sup> Doris Graber, *The power of communication: managing information in public organizations*, C Q Press, 2003.

<sup>5</sup> Graber sugiere la existencia de cuatro modelos principales de red: la cadena, la rueda, el círculo y el canal. En el modelo del círculo (estilo petirrojo redondo), cada organización entrega mensajes a la siguiente organización. En el modelo de cadena, la primera organización está sujeta a la última a través de una retroalimentación establecida. En el modelo de la rueda, una organización central está centralmente conectada con otras organizaciones. En el modelo canal, todas las organizaciones están conectadas libremente a otra, lo cual maximiza el grado de apertura.

Brinkerhoff define una asociación como “una relación dinámica entre diversos actores, basada en objetivos mutuamente acordados, seguidos a través de un entendimiento compartido en una división más racional de trabajo basada en las ventajas comparativas respectivas para cada socio”.<sup>6</sup> Así como lo indica la definición, el elemento clave de una asociación es “mutualidad”, la cual se caracteriza por ser “horizontal, opuesta a lo jerárquico; coordinación, responsabilidad e igualdad en la toma de decisiones, más que en la dominación de uno o más socios”.<sup>7</sup>

Con fundamento en lo anterior, proponemos dos modelos de colaboración con el objeto de analizar este caso: un modelo de programa y un modelo de red. En el modelo de programa, la configuración institucional es centralizada y jerárquica: una organización dominante diseña, desarrolla e implementa sus programas con mínima colaboración. La colaboración está sujeta para reforzar el papel de la organización central y la legitimidad de sus actividades.

En el modelo de red, las estructuras institucionales son descentralizadas y horizontales, similares a una mutua e igual asociación,<sup>8</sup> forman un sistema de red horizontal, coordinado, equitativo y responsable. En este modelo, las redes colaboradoras, más que fomentar el desarrollo de programas internos para una organización en particular, establecen redes de servicios e información.

¿Qué determina el modelo que elige una institución? Para responder esto, inspeccionamos tres determinantes fundamentales de la cooperación entre agencias: posición organizacional e intereses determinados, liderazgo, presión e incentivos externos para colaborar. Primero, la historia de una organización determina cómo trabaja con sus contrapartes mediante la definición de sus intereses en programas particulares y su rol y posición única en una comunidad. Por ejemplo, si una organización ha jugado largamente un rol de lide-

---

<sup>6</sup> Jennifer Brinkerhoff, *Partnership for international development: rhetoric or results?*, Lynne Rienner Publisher, 2002, p. 14.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>8</sup> *Ibid.*

razgo en una comunidad, entonces la organización está más preparada para continuar tomando un papel central a menos que haya cambios sustanciales respecto al financiamiento, políticas o constitución.

El liderazgo también ha jugado un papel significativo, especialmente en pequeñas organizaciones no lucrativas, mediante la influencia en la estructura organizacional, la cultura institucional y las relaciones externas. Quinn y sus colegas<sup>9</sup> ofrecieron ocho papeles principales en liderazgo (dirección), incluyendo mentor, facilitador, monitor, coordinador, director, productor, innovador y agente. Éstos pueden agruparse en dos categorías: liderazgo orientado a la producción, el cual juega un papel de monitoreo y dirección; en contraste, con el liderazgo orientado al proceso, el cual se enfoca en soluciones del corretaje y desempeño. El liderazgo directivo orientado a la producción trabaja mejor para la dirección interna que para las redes externas, mientras que el liderazgo facilitador está más orientado a la creación de redes y asociaciones.

Tercero, las presiones externas y los incentivos para colaborar son factores ambientales importantes para las opciones institucionales. Toda vez que muchas organizaciones no lucrativas son dependientes en cuanto a sus fuentes de recursos y financieramente vulnerables, con frecuencia las prioridades para los proveedores de financiamiento deciden las posiciones de las organizaciones para las agendas particulares. Si condiciones específicas están ligadas al financiamiento potencial, por ejemplo, las organizaciones no lucrativas están más cerca de responder favorablemente a aquellas condiciones que les permiten incrementar la probabilidad de recibir financiamiento. Las organizaciones no lucrativas con frecuencia cambian su atención en sus servicios para acomodar requerimientos y preferencias específicas de financiamiento. También es muy común para éstas que cambien la organización institucional mediante amplia colaboración para maximizar las oportunidades de financiamiento.

<sup>9</sup> Quinn *et al.*, *Becoming a master manager*, Wiley, 1990.

En resumen, la historia organizacional, el interés del programa, el liderazgo y los factores ambientales, conjuntamente afectan las elecciones institucionales hechas bajo ambos diseños; ofrecemos las siguientes propuestas para llevar a cabo este estudio. Una organización operando con un determinado interés en un programa particular, y con un liderazgo directivo orientado a la meta (del tipo productor-director), aun con la ausencia de presión sistemática para asociaciones horizontales, tiende a seguir el modelo de programa. Por otro lado, una organización que opera sin un determinado interés en un programa particular y con un liderazgo atento y orientado al proceso (del tipo mentor-facilitador), aun cuando encare presiones externas para asociaciones horizontales, está más cerca de adoptar el modelo de red. Asumimos que la magnitud de prestación del servicio, los procesos de toma de decisiones y las demandas en la responsabilidad, difieren en cada diseño organizacional. La siguiente sección presenta dos casos y enfatiza sus panoramas, programas y particulares arreglos institucionales.

### **III. La Nueva Corporación de Desarrollo Comunitario y Económico del Lado Oeste (NEWSSED) en Denver, Colorado, Estados Unidos: Modelo de Programa (Expansión)**

#### *Panorama y Contexto*<sup>10</sup>

La NEWSSED es una corporación de desarrollo comunitario (CDC) o una corporación de desarrollo vecinal (económico), diseñada para atacar los problemas difíciles de una comunidad sin privilegios. La mayoría de las CDC estadounidenses son organizaciones no lucrativas exen-

<sup>10</sup> Parte de esta sección se deriva del trabajo de Kathryn Cheever y M. Jae Moon, titulado *Shaping nonprofit organizations: The impacts of big foundation money on a small non-profit organization*, 1999.

tas de pagar impuestos 501 (c) (3), aunque muchas se han transformado en lucrativas para hacer trabajo de desarrollo o bien para operar empresas lucrativas.<sup>11</sup> Gobernada por una mesa directiva y leyes escritas, una CDC se enfoca a los problemas de comunidades específicas.

El movimiento de CDC tiene sus raíces en la comunidad de Bedford Stuyvesant en Brooklyn, Nueva York, en 1967.<sup>12</sup> Profundamente afectado por los alborotos Watts de 1965 en Los Angeles, Robert Kennedy promovió la Corporación para la Restauración Bedford Stuyvesant, la cual incluía programas diversificados, especialmente en el desarrollo y rehabilitación habitacionales; así como iniciativas de comerciales.<sup>13</sup> Las CDC más tarde se difundieron en cada estado, en ciudades grandes y pequeñas, así como en áreas rurales remotas.

Todas las CDC creen firmemente en el control comunitario. De acuerdo a un estudio nacional, el 80% ha gobernado consejos con los residentes o clientes que los ayudan a servir, y el 44% de los directores de dichas agencias fueron residentes vecinales o clientes de la agencia.<sup>14</sup> Estos consejos, con frecuencia, incluyen residentes vecinales, clientes de negocios, arrendadores de las CDC, activistas ordinarios, el clero, trabajadores sociales y personas de negocios locales.<sup>15</sup> Pueden solicitar fondos gubernamentales limitados para desarrollo; las fundaciones y las iglesias frecuentemente las apoyan; también usan préstamos para desarrollo y ofrecen una variedad de beneficios.

---

<sup>11</sup> N. R. Pierce y C. F. Steinbach, *Corrective capitalism, the rise of America's community development corporations*, Ford Foundation, 1987.

<sup>12</sup> P. Miles, "Restoration: a model CDC", en la revista *Black Enterprise* *NEWS*, End y Year Report, 2002.

<sup>13</sup> N. R. Pierce y C. F. Steinbach, *op. cit.*

<sup>14</sup> A. C. Vidal, *Rebuilding communities: a National Study of Urban Community Development Corporations*, New School from Social Research, 39, 1972.

<sup>15</sup> T. Robinson, "Innercity innovator: the non-profit Community Development Corporation", en la revista *Urban Studies*.

Como muchas otras CDC, la NEWSSED se pone como objetivo mejorar las condiciones de vida para una comunidad con bajos ingresos. Su misión es “promover y desarrollar programas económicos y comunitarios y prevé aumentar los niveles de ingreso, educación y política de los residentes de West Denver”.<sup>16</sup> La NEWSSED está integrada por donativos (gubernamentales, privados y de la fundación), ingresos en inversiones e ingresos de su propia fuente. En el 2000, el sector público otorgó el 62.9% de su financiamiento; el resto fue otorgado por los sectores privado y no lucrativo. Del financiamiento privado y no lucrativo, el 21.6% fue generado por la NEWSSED (mediante honorarios por servicios, ingreso por la rehabilitación y ganancias de eventos). Los niveles de financiamiento varían cada año de acuerdo con la disponibilidad y el otorgamiento de las donaciones. La NEWSSED hoy en día está haciendo un esfuerzo concertado para incrementar su ingreso a través de eventos lucrativos.<sup>17</sup>

Cuando el Estado se apropió de tierra del lado oeste de Denver en 1974 para construir un *campus* universitario, las casas de muchos residentes de ingresos medios cayeron en manos de los *bulldozers*. Consecuentemente, negocios previamente vitales en Santa Fe Drive sufrieron una pérdida del gasto comunitario. Para conocer el reto resultante en desarrollo económico, fue creada la NEWSSED para proteger y re-desarrollar Santa Fe Drive. A través de esta corporación,<sup>18</sup> la NEWSSED ha ayudado a los negocios a obtener préstamos de bajos intereses de la Oficina de Gobierno para el Desarrollo Económico (MOED) para establecer sus tiendas.

Mediante la realización de sus metas iniciales de mejorar el desarrollo comercial y alentando a los negocios de proveer trabajos

---

<sup>16</sup> NEWSSED, [www.newsed.org](http://www.newsed.org) (accesado en julio de 2001).

<sup>17</sup> NEWSSED, *The PODER Project: 2001 Work Plan*, 2001.

<sup>18</sup> La SFDRC es una asociación mercantil no lucrativa establecida en 1979 que perfecciona el desarrollo de materiales de construcción del camino principal, a través de los servicios prestados en el distrito por la NEWSSED.

razonablemente bien pagados a los residentes vecinales, la NEWSSED ha continuado creciendo. La Fundación Annie E. Casey (AECF) proveyó a la NEWSSED de una donación de quinientos mil dólares por seis años (1996-2001), lo cual le permitió brindar servicios humanitarios y desarrollo cultural, incluyendo programas de consejerías, servicios a la juventud, empleo y capacitación; artes y cultura.

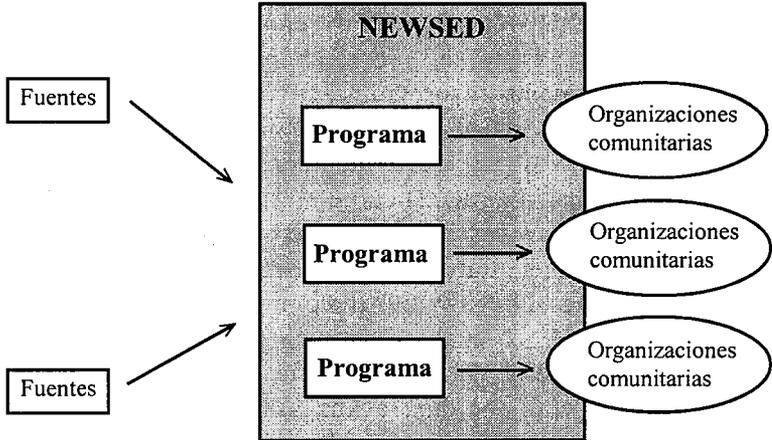
#### **IV. La Opción de un arreglo institucional centralizado: el Modelo de Programa**

Tal como lo muestra la historia de la NEWSSED, el objetivo de sus programas sociales se ha expandido. Ha estado por largo tiempo al mando de su directora ejecutiva: Verónica Barela. La señorita Barela ha guiado a la organización a través de muchos cambios y la está ayudando para diseñar su futuro. A lo largo de los años, ella ha hecho esfuerzos concertados para promover a la NEWSSED en un intento por conseguir financiamiento y apoyo. Con la práctica, la señorita Barela ha mejorado su habilidad para navegar en las políticas de donaciones locales y ha desarrollado su habilidad para escribir propuestas con donaciones exitosas.

La NEWSSED empezó como una organización de desarrollo económico, enfatizando el desarrollo habitacional, comercial y la creación de empleos. Con el tiempo y en parte motivada por la Fundación Casey, ha organizado una variedad de actividades de servicios humanitarios, incluyendo vivienda, consejerías, servicios para la juventud, empleo, capacitación, artes y cultura. Generalmente desarrolla, dirige y presta estos programas internamente (ver Figura 1). Esto se desarrolla conforme al modelo de programa. Más que sub-contratar el trabajo o de mirar a otras agencias, coordina y dirige un gran número de programas. Está conectada ligeramente con otras ONGs comunitarias, mirándolas más como referencia que como iguales en la ayuda.

Ha crecido como un miembro de la comunidad, en logros y colaboración. Además de ofrecer más programas, ha adoptado la

**FIGURA 1**  
**Modelo de Programa para NEWSSED**  
**y prestación de servicio**



participación comunitaria mediante la prestación de una salida para un activismo organizado. No obstante que no tiene una política formal de promover el activismo comunitario, y que el activismo no está entre sus proyectos, una de sus misiones es elevar los niveles de participación política de los residentes en la comunidad. Por ejemplo, de 1999 al 2000 la universidad más cercana quiso incrementar el número de proyectos ofrecidos por la NEWSSED. Los residentes de la comunidad se opusieron a esta idea y se movilaron en contra de ésta. La NEWSSED ayudó a facilitar el esfuerzo de movilización para “salvar el lado oeste”.<sup>19</sup> También, el oficial en jefe de las operaciones, LeRoy Lemos, estuvo de acuerdo que el activismo es una de las responsabilidades de NEWSSED con la comunidad.<sup>20</sup>

La NEWSSED se ha probado a sí misma el éxito de recibir apoyo

<sup>19</sup> NEWSSED, [www.newsed.org](http://www.newsed.org), 2000.

<sup>20</sup> Leroy Lemus, entrevista personal, lunes 4 de junio de 2001.

financiero para sus programas: almacena las donaciones para el desarrollo del gobierno local y recibe dinero de la Oficina de Gobierno para el Empleo y Capacitación (MOET) para apoyar un programa de educación para jóvenes (Oportunidades para los Jóvenes<sup>21</sup>). La donación cubre el salario del coordinador del programa y del programa. En el pasado, el programa principal Ciudad Segura (*Safe City*) ha patrocinado un programa similar (Escuela-para-Trabajar). También la Oficina de Gobierno para Desarrollo Económico (MOED) financia a la NEWSED a través del donativo para la revitalización del negocio vecinal. La MOED cubre el salario del coordinador de la SFDRRC, a quien la NEWSED contrata y brinda oficinas.

La NEWSED también trabaja con la SFDRRC para coordinar actividades comunitarias. La NEWSED recomienda a beneficiarios de préstamos a la MOED, la cual —una vez de aprobado el préstamo— presta dinero federal del HUD para los beneficiarios de la SFDRRC. También la SFDRRC coordina a una asociación mercantil, a un grupo local de empresarios y a residentes del área dedicados a desarrollar y promover el área de la NEWSED.

Los fondos centralizados de la NEWSED ayudan al desarrollo interno y a la prestación del servicio social. Colabora de forma limitada con otras ONGs en la ejecución de algunos de sus programas. Por ejemplo, al ser parte de la Iniciativa de Reconstrucción de Comunidades de la AECF, la NEWSED trabaja con una variedad de organizaciones comunitarias que prestan una amplia gama de servicios humanitarios y sociales (PATCH/PODER<sup>22</sup>). Bajo la supervisión

<sup>21</sup> Los programas de oportunidades para los Jóvenes (YO!) prestan servicios a personas jóvenes (de 14 a 24 años), como la preparación de clases GED, orientación y capacitación relacionada con el trabajo y servicios de consejería.

<sup>22</sup> A través del programa PATCH, la NEWSED presta asesoría para servicios familiares. En el proceso, las agencias participantes (1) utilizan un número común y formas referenciales; (2) prestan los servicios necesarios y apropiados, y (3) revisan el progreso del cliente semanalmente.

El programa PODER presta servicios de consejería relacionados con la salud mental, abuso de drogas y alcohol, violencia doméstica; promueve el liderazgo comunitario; y patrocina el Programa Transitorio Escuela para Trabajar, el cual ofrece capacitación básica para el trabajo, redacción, orientación vocacional y familiar.

---

de la AECF, la NEWSED ha trabajado para involucrar a la comunidad en los procesos de toma de decisiones organizacionales. Ha formalizado esto mediante la solicitud hecha a su mesa directiva para reflejar la integración de la comunidad y ahora los residentes conforman el 50 por ciento de la mesa directiva de la NEWSED.

A pesar de haber tenido cambios en los programas a lo largo de los años, la NEWSED mantiene una fuerte presencia en la comunidad a través de la magnitud de sus servicios sociales y su mesa directiva. Esto confirma la perseverancia de un grupo devoto de asesores, empleados y voluntarios; todos trabajando bajo la dirección de la señorita Barela. Una organización dirigida por una persona beneficia la memoria institucional. Aun los cambios ambientales —nuevas administraciones en el gobierno, la variación en las fuentes y el giro en los paradigmas de desarrollo— han traído retos. En particular, la organización lucha para sostener sus programas internos, manteniendo el sistema de apoyo centralizado y obteniendo recursos, todo esto sin el sacrificio de su identidad organizacional y el sentido de su misión.

## **V. La Fundación Comunitaria del Bajío (FCB) en Irapuato: Modelo de red**

### *Panorama y Contexto*

Las ONGs en México han estado creciendo tanto cuantitativa como cualitativamente en las últimas tres décadas. En particular, los cambios económicos y políticos significativos resultantes de la crisis económica de 1982 permitieron crecer a las ONGs domésticas, especialmente aquellas que promueven la participación política ciudadana y las que prestan servicios sociales a las poblaciones que los requieren. Por ejemplo, hubo más de 800 ONGs en 2002 y muchas de éstas participan en la remodelación de la sociedad civil mexicana a través de programas políticos y de servicio social.

Durante este periodo de rápido crecimiento, las ONGs desarrollaron acciones repetitivas y colaboraron con un nivel muy bajo. Para reducir tal redundancia, la red de ONGs surgió. Estructuradas como fundaciones comunitarias, estas redes están específicamente diseñadas para promover la colaboración entre ONGs para varios propósitos como el combate a la pobreza, promover el desarrollo comunitario, mejorar las comunidades indígenas, perfeccionar las condiciones para los niños de la calle y apoyar los derechos femeninos y humanos.

El gobierno mexicano ha fomentado esta clase de participación mediante recursos públicos. Consecuentemente, influye en las decisiones de las ONGs mediante el acopio de fondos de actividades específicas y los arreglos institucionales para la colaboración que corresponden a las prioridades del gobierno. Por otra parte, la asignación de recursos ha sido dejada, en parte, a los líderes de las ONGs ya que colaboran con servidores públicos.

Dentro del gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006), la Secretaría de Desarrollo Social ha intentado regularizar el apoyo dado a las ONGs. Cada año les solicita propuestas para programas que se enfoquen en el desarrollo social y la reducción de la pobreza. Las ONGs seleccionadas reciben recursos públicos y luego desarrollan sus programas para satisfacer al gobierno federal.

Aun cuando el apoyo del gobierno es menos sistematizado localmente que en el aspecto federal, las ONGs locales pueden solicitar fondos federales a través de gobiernos locales. Estos recursos son distribuidos de acuerdo a las prioridades de los gobiernos estatales y no están sujetas a requerimientos federales. El monto de tales recursos es limitado, pero las entregas discrecionales permiten a los gobiernos estatales establecer sus propias prioridades de desarrollo.

La Fundación Comunitaria del Bajío (FCB) en Irapuato es una de las ocho fundaciones comunitarias que promueve redes entre varias organizaciones comunitarias para comunidades específicas. Iniciada en 1997 por el gobierno estatal, la FCB distribuye los fondos

del gobierno, así como el dinero privado recolectado nacional e internacionalmente para redes de asociaciones no lucrativas que trabajan con niños, adicción a las drogas, personas con discapacidades, fines ambientalistas, educación y familias de emigrantes. Con los recursos donados por los legisladores estatales, de los dos partidos principales: el PRI y el PAN, la FCB se fundó hace algún tiempo, pero se formalizó como una ONG después de reformas al gobierno del estado de Guanajuato

La misión de la FCB es “incrementar y canalizar los recursos para promover y reforzar el desarrollo local mediante la creación y el fomento de los lazos de unión entre la participación de la sociedad civil, el gobierno y el sector privado para que alcancen conjuntamente el bienestar de la comunidad”.<sup>24</sup>

En particular, la FCB se enfoca en las siguientes misiones:

1. Construcción de fondos permanentes para la asistencia, promoción y desarrollo de la comunidad;
2. Facilitar el desarrollo de programas y redes para conocer las necesidades de la comunidad y los intereses de los donantes;
3. Iniciar el desarrollo social en la comunidad;
4. Promover actividades filantrópicas y el entendimiento local de las responsabilidades sociales y filantrópicas.

Su método de trabajo enfatiza la colaboración. Éste coordina una variedad de grupos, incluyendo universidades, otras ONGs, gobiernos y grupos comunitarios, para que depositen información. Las redes de las organizaciones colaboran en la formulación de estrategias con fines sociales y económicos. Luego la FCB, más que ayudar a organizaciones individuales, canaliza fondos para redes comisionadas que trabajen para impulsar el bienestar social y económico; por consiguiente, la FCB no se involucra en prestar directamente

---

<sup>24</sup> FCB, Fundación Comunitaria del Bajío, *Desarrollo en Alianza*, planfeto, 2001.

los servicios, pero actúa como un intermediario financiero para aquellos que lo hacen.

Recibe fondos del gobierno federal (Ramo 33)<sup>25</sup> asignados explícitamente para mejorar la participación local en áreas políticas aprobadas por el gobierno federal. También recibe ayuda del gobierno local de programas específicos de desarrollo comunitario, suministra los fondos que se utilizan en los programas y no así los gastos operativos. Además, consigue dinero de fuentes privadas y no lucrativas y luego desembolsa los fondos para varias redes políticas de las redes, así como para alinear el interés del donante con el intento del programa.

Siguiendo con su misión explícita, la FCB ha estado involucrada en varios programas comunitarios para niños, adicción a las drogas, desarrollo local, fines migratorios y cultura.

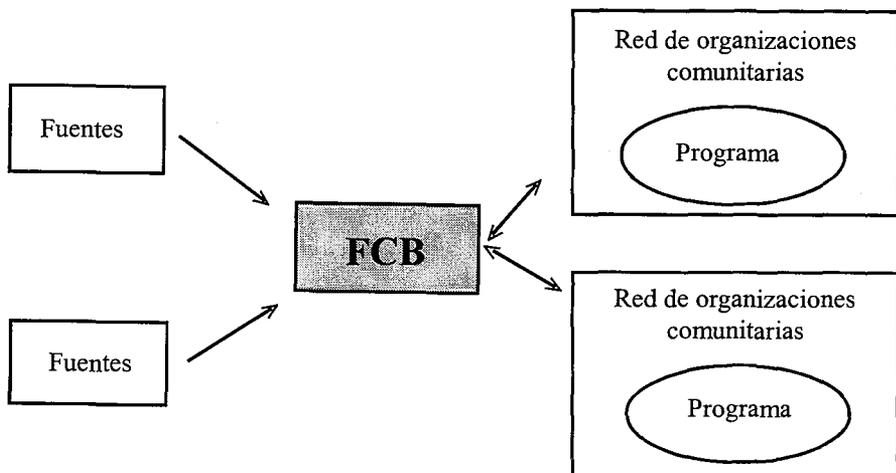
*La opción de un arreglo institucional descentralizado:  
el modelo de red*

Más que proveer servicios directos a la comunidad, permite la integración de redes de ONGs, obtiene fondos para estas redes, los canaliza y se encarga que las redes presten los servicios directos (ver Figura 2). También juega un papel activo como intermediario al incorporar instituciones públicas y privadas en las redes de las ONGs. Este modelo organizacional, el modelo de red, se caracteriza por un arreglo institucional descentralizado. Las relaciones principales se dan entre la FCB, una red de ONGs e instituciones. Los fondos se descentralizan desde que la FCB propaga el dinero entre la red de ONGs para la entrega de servicio externo.

A través de estas redes de universidades, gobiernos, ONGs relacionadas y grupos informales, ha trabajado tanto formal como informalmente para facilitar el desarrollo de la sociedad civil local.

<sup>25</sup> Presupuesto Federal, Ramo 33.

**FIGURA 2**  
**Modelo de Red para la FCB**  
**y prestación de servicio**



Formalmente, el modelo de red de la FCB alienta a múltiples actores de la comunidad para que trabajen de manera conjunta. Los esfuerzos de colaboración facilitan el compartir conocimiento y el uso próspero de los recursos locales. La FCB identifica su capacidad, infraestructura, recursos, redes y técnicas externas al alcance de cada grupo, para que luego conjuntamente todos los grupos discutan y compartan sus ideas, recursos e información. Más adelante, recibe impulso político por parte de una variedad de participantes comunitarios e intereses. Informalmente, quienes encabezan la FCB sostienen con una frecuencia regular reuniones *ad hoc* entre dirigentes comunitarios y ciudadanos para solicitar retroalimentación.

La FCB ha establecido una fuerte relación con el gobierno local y esta colaboración ha permitido a la organización obtener más recursos e involucrar a los gobiernos locales y estatales en el diseño

de programas (como la Red en contra de las Adicciones/PLICAD<sup>26</sup> y la Red de los Niños<sup>27</sup>).

La FCB intenta diseñar las redes para que la comunidad siga estando involucrada en su propio desarrollo y que eventualmente se independice del apoyo. Este esfuerzo requiere que la comunidad (ONGs locales, estudiantes universitarios, activistas y ciudadanos) y el gobierno estén de acuerdo con los propósitos de los programas que necesitan ser logrados por las ONGs. El sector gubernamental participa en la estructura de las redes de las ONG y ayuda con recursos y decisiones.

La FCB también se ha esforzado por mejorar la calidad de vida de la gente en las ocho áreas en las cuales da servicio. Por ejemplo, por el hecho de trabajar con otras veintinueve asociaciones, la FCB promueve el desarrollo económico en la comunidad de San Juan a través de cursos educativos y en la construcción de micro empresas, incluyendo pastelerías y casas productoras de materiales para la construcción, textiles y productos de limpieza. La escuela de cocina lucha en contra de la pobre nutrición en los niños. Más todavía, 32,000 personas en San Juan se verán beneficiadas con estas acciones. Este proyecto es desarrollado a través de la PADIC (Poli-asociación para el Desarrollo Integral Comunitario<sup>28</sup>). En este proyecto, la PADIC está involucrada directamente con el gobierno estatal

<sup>26</sup> Estos programas en red están diseñados para prevenir la adicción a las drogas y al alcohol, para investigar la conducta adictiva, para rehabilitar a los adictos y para reincorporarlos a sus ambientes sociales y de trabajo. Esta red trabaja a través del programa de adicción a las drogas, PLICAD (Plano Irapuato Contra Adicciones). También participan en esta red: los gobiernos federal, estatal y local, así como otras organizaciones.

<sup>27</sup> Esta red, compuesta de siete ONG y del gobierno local, desarrolla programas para disminuir el abuso contra menores. El programa se encarga de la prevención al abuso de menores, así como la atención y el cuidado para niños abusados. El Centro de Redes Integradas de Ayuda ofrece servicios profesionales como psicoanálisis, cuidado dental, asistencia legal y capacitación.

<sup>28</sup> La PADIC es una de las asociaciones comunitarias con las que la FCB trabaja en red.

a través del FIDEPO (Fideicomiso para el Desarrollo Popular de Guanajuato).

La señorita Adriana Cortés ha fungido como dirigente de la FCB desde su fundación. Con su largo involucrarse en la comunidad local, sus habilidades para trabajar en equipo y su reputación, ella puede fomentar la construcción de redes de servicio social con otros dirigentes comunitarios y de negocios, organizaciones de servicio, instituciones educativas y gobiernos. La importancia de la reputación para las ONGs en México no debe ser subestimada. Los gobiernos locales no tienen políticas bien definidas para dotar de fondos e iniciativas a la sociedad civil. Por esta razón, la reputación de una ONG es considerada una garantía para el uso correcto de los fondos. La reputación puede ser vista como una consecuencia de la confiabilidad, desempeño y los resultados del dirigente de la ONG o como el resultado de las relaciones políticas entre actores locales y sus eslabones tradicionales locales. Adriana Cortés ha creado una reputación fuerte en ambas áreas: funcionalidad, a través de su desempeño como un facilitador; y políticamente, a través de sus lazos tradicionales con otros dirigentes comunitarios. Su creencia en el acercamiento de colaboración es una perfecta muestra de las nuevas prioridades del gobierno en colaboración entre las ONGs.

La FCB enfrenta varios retos cada vez que se involucra en más redes de servicio, a pesar de verse beneficiada por un fuerte liderazgo, prioridades compartidas con el gobierno, el apoyo de dirigentes comunitarios y de otros actores de interés. No existe una organización única que se encargue de una red de servicio particular, como en el caso de la NEWSSED, así que la FCB puede enfrentar sus fines responsablemente. De hecho, como ingresan más recursos provenientes de múltiples fuentes, se incrementan las demandas para que se controlen y contabilicen. Se cuestiona también el hecho de que la FCB deba conservar su papel como intermediario en coordinar las redes y balancear los diferentes intereses de las organizaciones participantes. Como las redes de servicio crecen y se involucran más organizaciones, la FCB está más cerca de ver más

---

conflictos de interés y tensiones entre las organizaciones. De hecho, las redes de ONGs han expresado el intento de formar, paralelamente al liderazgo formal de la FCB (gobernada por un consejo directivo), una estructura en la cual cada ONG pueda estar representada y mejore su participación en el proceso de toma de decisiones.

## **VI. Análisis comparativo**

La NEWSED y la FCB ofrecen modelos diferentes de ONGs comunitarias: programa centralizado contra red descentralizada. En muchos aspectos, sus misiones son similares. Cada una se esfuerza por proveer a su comunidad local de oportunidades para un desarrollo económico y político, así como de satisfacer algunas necesidades básicas sociales de las comunidades. Cada organización ha desarrollado lazos de colaboración con organizaciones comunitarias locales y con el gobierno local. Estas redes, holgadas en el caso de la NEWSED y estrechas en el caso de la FCB, facilitan la prestación del servicio y la adquisición de beneficios.

A pesar de estas similitudes, las dos organizaciones tienen modelos institucionales muy distintos y operan de diferente manera. Los dos casos están resumidos en la Tabla 1. La NEWSED juega un papel central en la adquisición de recursos externos provenientes de los gobiernos y fundaciones, para posteriormente desarrollar varios programas de vivienda. En cuanto adquiere más recursos financieros, incorpora nuevos miembros directivos a su equipo de trabajo y expande sus servicios desde los programas habitacionales hasta servicios sociales y familiares. Sus servicios están provistos de vivienda, la colaboración es entonces un producto solicitado por el fundador; los tipos de servicios ofrecidos han cambiado a través del tiempo como respuesta a los tipos de financiamiento disponibles; y la organización ha crecido tanto como sus financiamientos y programas se han expandido.

En contraste, la FCB actúa como un intermediario, estableciendo

**TABLA 1**  
**Resumen comparativo de los dos casos**

	<i>NEWSSED</i>	<i>FCB</i>
Misión	Promover y desarrollar programas económicos y comunitarios	Incrementar y canalizar las fuentes para promover el desarrollo local
Modelo	Modelo de programa	Modelo de red
Función principal	Desarrollar programas internos y actividades que abarquen los límites para las fuentes de los recursos de los programas	Desarrollar redes de apoyo que brinden oportunidades de nuevos servicios y mediar los fondos potenciales para los trabajos en red
Manejo de recursos y relación inter-organizacional	Centralizado	Descentralizado
Liderazgo y toma de decisiones	Orientación externa y directiva	Orientación del proceso y oportunidades existentes
Ambiente clave externo	Desarrollar nuevos programas para atraer nuevas fuentes de financiamiento ( <i>e. g.</i> desarrollar programas orientados hacia la familia con el patrocinio de la AECF)	Iniciativa gubernamental para la colaboración entre las ONG

redes de prestadores de servicio en lugar de proporcionar los servicios directamente, por esta razón juega un papel crucial en la adquisición de recursos externos. De hecho, el gobierno ha alentado su papel de intermediario mediante la asignación de algunos incentivos financieros para las redes y las actividades de colaboración entre ONGs. Debido a que la iniciativa de colaboración gubernamental se relaciona con la filosofía gerencial de la FCB, ésta promueve el apoyo (redes de servicio) entre ONGs comunitarias, universidades y gobiernos; su éxito en hacer esto ha permitido la expansión de un gran número de programas que ésta ofrece. Comparada con la NEWSSED, la FCB no ha crecido mucho en los servicios de vivienda

o en su equipo de trabajo; pero su influencia y actividades en la comunidad han crecido dramáticamente de igual manera como ha formado parte de distintas redes de servicio social.

Una diferencia principal entre los dos tipos de organización radica en la amplitud de su entrega de servicio. La NEWSSED entrega servicios a una comunidad muy específica y local, en particular a la población hispana en el área de Santa Fe. Los servicios alcanzan varios segmentos dentro de esa comunidad (jóvenes y ancianos, residentes y negocios, personas con educación y sin educación), pero todos están encaminados a una sola población. Por otra parte, la FCB alienta a cada red para que se enfoque a poblaciones distintas y que la prestación del servicio sea más amplia. El modelo de red otorga los fondos a un sinnúmero de organizaciones para extender la prestación del servicio, y los beneficiados con frecuencia están geográficamente dispersos.

Los procesos de toma de decisiones en los dos modelos también difieren. En el modelo de programa seguido por la NEWSSED, las decisiones son hechas por el director ejecutivo en conjunto con el consejo de asesores y posiblemente con el fundador. De este modo, las decisiones no están muy sujetas a puntos de vista externos y la organización tiene un alto grado de autonomía en tanto se sujete a los lineamientos de sus fundadores. En contraste, en un modelo de red similar al de la FCB, las decisiones son hechas colectivamente por el director ejecutivo, los directores de red, representantes de cada organización participante en la red y los fundadores. Las discusiones en este caso son mucho más complejas y multilaterales; y el dirigente tiene menos influencia en la decisión final.

Debido a estas diferencias —en la amplitud de la prestación del servicio y en los procesos de toma de decisiones—, se demandan diferentes formas de responsabilidad a los dos tipos de organizaciones. La NEWSSED tiene que ser primeramente responsable hacia su grupo constitutivo y fundadores. La FCB tiene que ser responsable hacia un sinnúmero de grupos constitutivos y a una variedad de fundadores. La FCB ejemplifica una responsabilidad más compleja, lo

cual se asocia con un modelo de red. Este modelo aumenta la necesidad de corresponsabilizarse con un mayor número de actores que el modelo de programa, tal como se muestra al intentar crear un consejo directivo paralelo que permitirá a las ONGs participar en la toma de decisiones. Necesita determinarse el grado en el que la discreción en la toma de decisiones y las demandas acerca de la responsabilidad, afectan la calidad de prestación del servicio.

Un reto que comparten ambas organizaciones es evaluar cómo la estructura afecta la prestación del servicio. ¿La toma de decisión descentralizada en un nivel local, y el subsiguiente aumento en la participación ciudadana, han reforzado o debilitado la habilidad de las ONGs para prestar servicio? ¿Una organización con demandas amplias de responsabilidad puede ser más o menos capaz de prestar servicios?

Otro reto concierne al grado en el cual la adquisición de recursos determina la identidad organizacional. Para recibir la donación de la AECF, la NEWSED cambió algunas ofertas de su programa y la estructura de su consejo. La FCB es financiada principalmente por los gobiernos locales y federales debido a que las prioridades de su programa son paralelas a aquellas gubernamentales. Con las fuentes de financiamiento continuamente cambiando, ¿cómo es que una organización atrae financiamiento sin crear dependencia de recursos que resulten en la pérdida de su identidad organizacional?

Cada una de las organizaciones ha estado bajo el liderazgo de una persona extremadamente cuidadosa. Un liderazgo confiado y de larga duración mantiene la memoria institucional, crea una base de apoyo para sus ayudantes e incrementa el acceso a fondos. Ambas organizaciones han discutido un ciclo de auto-superación por lo cual mejor los grupos hacen escuchar sus voces y se auto-promueven para tener mayor acceso al financiamiento; mayor acceso a los fondos permite a los dirigentes promover más a su organización y el ciclo continúa. Uno debiese preguntarse cómo es que sobreviven las organizaciones si cambiaran de dirigente. Ciertamente es benéfico tener un director que se relacione permanente con los miembros de

la comunidad. Cada organización ha crecido también en tamaño y ha ampliado el propósito de sus programas y apoyos.

## VII. Conclusión

Enfocándonos en los dos casos seleccionados, esta investigación muestra cómo las organizaciones no lucrativas pueden seguir distintos caminos en la colaboración inter e intrasectorial, como se ha demostrado en el modelo de programa y en el modelo de red. Este estudio también compara y contrasta los dos casos en lo que se refiere a las estructuras tanto de colaboración y de comunicación inter e intra-sectorial, como en la toma de decisiones, liderazgo, etcétera. Se ha hecho notar mediante el modelo, ejemplificado por la NEWSED en Denver, cómo los programas sociales son centralizados por la ONG. Esta determina y formula los programas, para luego buscar apoyo y complementarse con otras ONGs. Los programas son llevados internamente. Bajo el modelo de red, ejemplificado por la FCB, los programas sociales son descentralizados a varias redes de ONGs basadas en programas sociales. La ONG central permite la creación de redes y les otorga recursos para que lleven a cabo sus actividades. Los programas no se llevan a cabo por una simple ONG, sino conjuntamente por una red de organizaciones.

Parece ser que el modelo de programa tiene una ventaja comparativa en la mejoría de sus políticas, mientras que el modelo de red tiene una ventaja comparativa en el desarrollo de políticas. De diferentes formas, cada modelo sirve para el desarrollo económico. Al enfocarse en sus propios programas de liderazgo, la NEWSED tiene mayor capacidad de desarrollar políticas adecuadas directamente hacia sus constituyentes. Los medios formales e informales nos llevan a promover y politizar los derechos constitutivos. Contrariamente, la característica de la FCB es más apolítica y orientada al servicio. La muy estructurada red de colaboración no beneficia a ninguna agenda política en particular mientras que el modelo de programa

tiene una ventaja comparativa en términos de mejoras políticas, toda vez que la organización no lucrativa puede realizar sus programas con consistencia ideológica.

En cuanto al desarrollo político, la FCB muestra mayor capacidad para trabajar con la comunidad a largo plazo para formular y ejecutar objetivos políticos. A través de su sistema de red, la formulación del programa es cimentada, integrada y participativa. La amplia base de apoyo prestado tanto por organizaciones no gubernamentales como gubernamentales aumenta la participación en el desarrollo de políticas. En contraste, la formulación del programa en la NEWSED está dirigida mediante un consejo de representantes y el director de la misma. Mientras que la voz comunitaria no está ausente, tampoco está presente de la misma manera que en el caso de la FCB.

Cada organización puede aprender de la otra con respecto al desarrollo económico. El caso de la NEWSED muestra las ventajas del financiamiento de la infraestructura y canaliza fondos para el desarrollo de negocios. El caso de la FCB muestra las ventajas de alentar el desarrollo de las habilidades individuales y el reforzamiento del capital humano. En tanto que la generalidad de este trabajo está limitada al pequeño caso motivo de estudio, aquí se presentan dos modelos organizacionales que exploran la descentralización de fondos y las funciones a través de las ONGs. De este trabajo surge el siguiente cuestionamiento: ¿Bajo qué condiciones de descentralización están los efectos productivos de las funciones sociales complementarias maximizadas? El análisis vislumbra el por qué y el cómo las organizaciones no lucrativas desarrollan apoyo inter e intrasectorial de la misma manera cómo el liderazgo organizacional y el ambiente externo afectan las actividades de las organizaciones no lucrativas.

NOTA: Este estudio fue patrocinado por la USIA a través del consorcio México-Estados Unidos de Universidades y Colegios de Administración Pública. Los autores

---

---

---

## Bibliografía

Agranoff, Robert y Michel McGuire, *Collaborative public management: new strategies for local governments*, Georgetown University Press, 2003.

Brinkerhoff, Jennifer, *Partnership for international development: rhetoric or results?*, Lynne Rienner Publisher, 2002.

Cheever, Kathryn y M. Jae Moon, "Shaping nonprofit organizations: The impacts of big foundation money on a small nonprofit organization", ensayo de trabajo, 1999.

FCB, Fundación Comunitaria del Bajío, *Desarrollo en alianza*, Panfleto, 2001.

Graber, Doris, *The power of communication: managing information in public organizations*, CQ Press, 2003.

Lemos, Leroy, entrevista personal, lunes 4 de junio, 2001.

Miles, P., "Restoration: a model CDC" en la revista *Black Enterprise* NEWSSED, End of Year Report, 2002.

NEWSSED, [www.newsed.org](http://www.newsed.org) (accesado en julio 2001a).

NEWSSED, *The PODER Project: 2001 Work Plan*, 2001b.

Pierce, N. R. y C. F. Steinbach, *Corrective capitalism, the rise of America's community development corporations*, Ford Foundation, 1987.

Quinn, *et al.*, *Becoming a master manager*, Wiley, 1990.

Robinson, T., "Innercity Innovator: The Non-profit Community Development Corporation", en la revista *Urban Studies*.

Sharage, Michael, *No more teams: mastering the dynamics of creative collaboration*, Doubleday, 1995.

Vidal, A. C., *Rebuilding communities: a national study of Urban Community Development Corporations*, New School from Social Research, 39, 1992.

---

desean agradecer a Alejandro Natal, María Esther Morales y Amanda Wember, por su asistencia y participación, así como a Fred Thompson, David Arellano-Gault, Prudencio Mochi y a cada revisor anónimo por sus comentarios.

---

---