



Forni, Pablo

# El surgimiento de redes interorganizacionales y la consolidación de las ONGs de base en el Gran Buenos Aires



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Forni, P. (2001). *El surgimiento de redes interorganizacionales y la consolidación de las ONGs de base en el Gran Buenos Aires*. *Revista de ciencias sociales*, (12), 217-238. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes  
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1220>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

## **El surgimiento de redes interorganizacionales y la consolidación de las ONGs de base en el Gran Buenos Aires\***

***Pablo Forni\*\****

### **Introducción**

A partir de la transición democrática, la sociedad argentina ha sido testigo del surgimiento y paulatina consolidación de un sector de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) dedicadas a una variedad de temáticas (derechos humanos, medio ambiente, mujer, salud, etc.). Durante la última década, adquieren primordial importancia aquéllas comprometidas con problemáticas relacionadas al aumento de la pobreza y la exclusión social. Estas organizaciones constituyen un conjunto heterogéneo que incluye, principalmente, fundaciones privadas, ONGs de desarrollo y promoción integradas por equipos de profesionales y ONGs de base. Las últimas son las más numerosas y

representan la voluntad de los pobres para superar la situación de pobreza y exclusión en las que se hallan inmersos a partir de su organización.

Las ONGs de base presentan, por lo general, un núcleo reducido de miembros organizadores, una estructura interna simple, un ámbito de acción eminentemente local y una orientación hacia problemas concretos de la comunidad. Dependen, en buena medida, de recursos externos para su funcionamiento que obtienen primariamente del estado. Asimismo, mantienen relaciones de diferente naturaleza con la esfera gubernamental, instituciones como la Iglesia Católica y otras organizaciones del ámbito no gubernamental.

A partir de la crisis de 1989, muchas de estas pequeñas y sencillas ONGs han comenzado a conformar redes interorganizacionales u organizaciones red de carácter local y zonal, a fin de asegurar su supervivencia y de-

\* Esta investigación ha sido posible gracias a una Beca Doctoral de la Fundación Antorchas.

\*\* Investigador CONICET.

sarrollo en un entorno altamente hostil, complejo e inestable. Estas redes representan un nuevo fenómeno organizacional que adquiere magnitud a fines de la presente década con la consolidación de algunas de ellas, el surgimiento de nuevas redes y la articulación de diferentes organizaciones red que involucran a numerosas ONGs de base en amplias áreas geográficas.

El desarrollo del sector no gubernamental y, en especial, el de aquellas organizaciones comprometidas con la lucha contra la pobreza no es exclusivo de la Argentina sino un fenómeno mundial relacionado a las grandes transformaciones económicas y a la crisis del estado de Bienestar. Este fenómeno es considerado como una revolución asociativa global o incluso un nuevo movimiento social (Fisher 1993; Salamon 1994; Laville 1997). En Latinoamérica así como en otras regiones del tercer mundo, el dramático incremento de los niveles de pobreza y el empeoramiento de las condiciones de vida de vastos sectores de la población colocan a estas organizaciones frente a enormes desafíos. Por tratarse de un fenómeno novedoso existen diferentes definiciones y taxonomías en competencia sobre las ONGs a nivel na-

cional e internacional (ver, por ejemplo, Thompson 1992; Fisher 1993, 1998). En este trabajo consideramos como ONGs a las asociaciones sin fines de lucro legalmente constituidas que brindan servicios, movilizan intereses, alientan la autonomía y actúan como propulsoras para mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de los ciudadanos (Reilly, 1995). Las ONGs de base, a su vez, son aquellas cuyos miembros son beneficiarios o bien integran la comunidad en la que éstos se encuentran.

Numerosos autores se han referido al florecimiento de las organizaciones red en una variedad de ámbitos y su prevalencia sobre otros principios organizativos como los mercados y las jerarquías (Granovetter, 1973; Powell, 1990; Podolny & Page 1998). En términos generales, una organización red es aquella en la que un número de sujetos mantiene relaciones de intercambio entre sí en forma reiterada y duradera y, simultáneamente, carece de autoridad organizacional legítima –a diferencia de una burocracia, por ejemplo– que se encarga de mediar y resolver los conflictos que puedan surgir durante el intercambio (Podolny & Page, 1998). Son propiedades primor-

diales de esta forma organizacional un alto nivel de confianza entre las partes así como una norma de reciprocidad que obliga a cada miembro a comprometerse con el otro sin sacar ventaja de la confianza establecida (Powell 1990; Perrow 1993; Podolny & Page, 1998).

El presente trabajo es una formulación parcial de los resultados de una investigación más amplia sobre el desarrollo de las ONGs en el Gran Buenos Aires. Nos centramos en tres redes interorganizacionales diferenciadas considerando sus orígenes, trayectoria, estructura, composición y funcionamiento. Más allá de las especificidades de cada caso, nos proponemos develar cuáles son las propiedades de las redes interorganizacionales a fin de indagar sobre las causas de la difusión de esta forma organizacional en el campo de las ONGs.

La estrategia metodológica es inductiva y cualitativa, tradición dentro de las ciencias sociales que, fundamentalmente, comprende la observación de la gente en su propia vida e interactuando en su propio lenguaje y en sus propios términos (Blumer, 1969; Kirk & Miller, 1986). La presente estrategia es ampliamente utilizada en el avance de las formula-

ciones teóricas de una variedad de campos sociológicos, incluyendo el análisis organizacional (ver, por ejemplo, Rothschild-Witt, 1979). Las fuentes de información fundamentales son las entrevistas en profundidad realizadas a miembros y beneficiarios de las redes así como a informantes claves, documentos y otros materiales escritos generados por las ONGs y la observación.

### **Una red barrial: Femi-CAL**

En el límite que separa los municipios de Moreno y San Miguel se encuentra un asentamiento –San Ambrosio– similar a muchos otros en el Gran Buenos Aires excepto por su inusual gran tamaño y por el desarrollo de sus ONGs. Habitan en él 740 familias de bajos ingresos; las calles de tierra son amplias y rectas y el área que originalmente no fuera destinada a residencia se encuentra dividida en dos por una serie de torres de alta tensión. Las viviendas son modestas y si bien exhiben mayor o menor precariedad –combinando chapa, madera y ladrillos– todas parecen estar sin terminar y ser resultado de los esfuerzos de autoconstrucción de sus habitantes. Las verjas de hierro en los

frentes y las rejas en las ventanas revelan la inseguridad de una zona con escasa presencia policial. El marrón es el color predominante a los ojos del visitante en las calles y veredas; los árboles son pequeños y escasos y el césped es casi inexistente. La edificación más llamativa es una nueva y sólida iglesia católica con un alto campanario. Una escuela primaria y un centro de salud son las únicas presencias visibles del estado en San Ambrosio. Desplazándose por las calles desparejas –solamente una ha sido recientemente pavimentada– es posible ver varios carteles anunciando pequeñas iglesias evangélicas funcionando en modestas construcciones. En muchas esquinas sobresalen tanques de agua montados sobre estructuras de hierro pintados de azul y blanco que han sido construidos con la asistencia de una ONG de vivienda.

El punto de inicio de este asentamiento, en 1988, es parte de un amplio movimiento de ocupación de tierras ocurrido durante la década del ochenta, a partir de la transición a la democracia. Como otras, esta ocupación de tierras fue organizada gracias al apoyo de líderes políticos y la asistencia técnica de una ONG de promoción especializada en vi-

vienda popular (*Madre Tierra*). El terreno, previamente mensurado y dividido en manzanas y lotes marcados con estacas, fue inmediatamente distribuido entre los grupos de familias sin hogar provenientes de una serie de barrios y villas de emergencia del oeste del Gran Buenos Aires, organizados por diferentes líderes. Los comienzos fueron duros para los ocupantes; durante las primeras semanas, los gobiernos provincial y municipal proveyeron algunas carpas viejas y alimentos, mientras que faltaba el agua y la electricidad. Los líderes de la ocupación provenían de diferentes facciones peronistas así como de partidos de izquierda. Las peleas internas por el control político del asentamiento fueron frecuentes, tornándose a veces violentas hasta el punto de llegar al uso de armas de fuego.

Ante el empeoramiento de la crisis en 1989, se improvisaron una cantidad de ollas populares bajo el liderazgo de punteros políticos a fin de asistir a una creciente cantidad de familias con necesidades alimentarias. Estas ollas obtuvieron apoyo externo principalmente del Partido Justicialista que en ese momento gobernaba la provincia de Buenos Aires y el Municipio de General

Sarmiento. También, la ONG *Madre Tierra*, apuntando a fortalecer las estrategias alimentarias de las familias, apoyaba a varias ollas populares e impulsaba otras iniciativas tales como panaderías y huertas comunitarias. Rápidamente fueron mujeres las que asumieron un papel protagónico en todas estas iniciativas, siendo ellas las que efectivamente estaban a cargo del funcionamiento de las ollas populares propiciadas por los punteros. En tanto, la asamblea de delegados de manzana iba hacia una vía muerta debido a sus continuos enfrentamientos internos y a la falta de soluciones satisfactorias a las múltiples y apremiantes necesidades de los pobladores. Un ejemplo de esto último fue el tema de la electricidad: el asentamiento no contaba con ninguna provisión legal de energía y los pobladores simplemente se “colgaban” del tendido público. Esta práctica era muy insegura y frecuentemente había accidentes que iban desde la destrucción de electrodomésticos a tragedias de muertes por electrocuciones e incendios. La regularización de esta situación resultaba imposible debido a la oposición de algunos líderes izquierdistas que aconsejaban no efectuar ningún pago a

SEGBA (la empresa estatal de energía), argumentando que los pobladores eran pobres y, por tanto, el estado debía hacerse cargo de brindarles este servicio en forma gratuita. Mientras tanto, otros pobladores deseaban legalizar sus conexiones y convertirse en clientes a fin de mejorar su calidad de vida. Este debate culminó cuando la empresa fue privatizada y los nuevos dueños decidieron cortar sin contemplaciones todas las conexiones ilegales, forzando a los pobladores a regularizar su situación. Algunos punteros que eran miembros del consejo mediaron en el acuerdo con la compañía privatizada y tomaron ventaja de los pobladores al “venderles” las conexiones a cuarenta pesos cada una, monto de dinero significativo para muchos de estos hogares. Una líder de base a cargo de una familia numerosa recuerda que ella solamente pudo reunir veinte pesos y cómo el puntero de su área, durante varios días, se rehusó a que le reconectaran el servicio. El Consejo de Delegados no era efectivo en resolver los problemas del asentamiento y los resultados de sus gestiones, en general, poco satisfactorios para los pobladores. Esto, junto a los abusos de algunos de sus miembros,

fueron desacreditando a este organismo entre los habitantes de San Ambrosio.

En diciembre de 1989, a raíz de la segunda ola de saqueos que sacudió al Gran Buenos Aires, la administración provincial implementó un ambicioso programa social de emergencia denominado PAIS (Programa Alimentario Integral y Solidario) en algunas de estas organizaciones. Su diseño fue responsabilidad de funcionarios ex miembros de ONGs e inspirado por la práctica de orientación ideológica basista. Es relevante referirse a este programa gubernamental pues el mismo devino importante en la conformación de una organización red original del asentamiento, única en el contexto del Gran Buenos Aires. Este programa provincial aspiraba, en primer lugar, a brindar una ayuda de emergencia distribuyendo alimentos a los núcleos poblacionales más necesitados y, en segundo lugar, al desarrollo de redes sociales en aquellas áreas más afectadas por los saqueos. A fin de evitar la burocracia centralizada y las prácticas clientelísticas, el programa otorgaba montos de dinero a grupos que oscilaban entre 5 y 20 familias de beneficiarios para que ellos realizaran

compras colectivas, organizaran comedores comunitarios e iniciaran microemprendimientos en el seno de sus comunidades. Una vez constituidos, estos grupos se beneficiaban también con cursos de capacitación orientados a la administración de microemprendimientos productivos y gestión comunitaria (Forni y Roldán, 1995; Prévôt-Schapira, 1996). Los coordinadores de cada grupo –mayoritariamente mujeres– constituían los denominados C.A.L. –Consejo Alimentario Local– destinados a discutir la problemática de cada comunidad y promover la cooperación entre los diferentes grupos. Debido a su tamaño y gran cantidad de beneficiarios, San Ambrosio tuvo la particularidad de conformar su propio Consejo Alimentario Local.

Mientras tanto, la tenencia de la tierra continuaba siendo un problema del asentamiento a resolver. Debido a sus conflictos internos el Consejo del Asentamiento no había llegado a ninguna decisión al respecto, al igual que con otros problemas. Las autoridades provinciales, por su parte, deseaban solucionar la transferencia de la propiedad de la tierra antes de que terminara su administración en 1991. Así, tanto funcionarios gubernamen-

tales vinculados al programa PAIS como miembros de la ONG *Madre Tierra* propusieron y alentaron respectivamente a los miembros del CAL de San Ambrosio a convertirse en la contraparte del estado en el acuerdo de transferencia. Estas nuevas líderes comunitarias tomaron la iniciativa y se decidieron a constituir una asociación civil, ya que se necesitaba ese status legal para firmar un acuerdo con el gobierno provincial. Dado que las miembros fundadoras de esta asociación civil eran las 42 coordinadoras del programa PAIS, decidieron bautizar a su organización *Femi-CAL*, *Femi* por ser todas mujeres y *CAL* por la sigla del Consejo Alimentario Local que las había congregado originalmente. Es por este motivo que una ONG lleva el nombre del órgano ejecutivo local de un programa gubernamental años después que éste ha dejado de existir. Esta organización red, involucrando líderes de numerosos grupos de base en el asentamiento, fue capaz de convencer a todos los pobladores de firmar un acuerdo con los funcionarios. El plan de transferencia acordado consistía en el pago de una muy reducida cuota mensual durante diez años al Banco de la

Provincia de Buenos Aires –propietario de los terrenos– a fin de adquirir, al cumplirse ese lapso, la titularidad de los mismos.

En esos momentos, los miembros de *Femi-CAL* consideraban como prioritario el establecimiento de una capilla católica en San Ambrosio. En los asentamientos nuevos es habitual que se demande una capilla a fin de convertirse simbólicamente en un barrio como los demás. De hecho, una vez que una capilla queda oficialmente establecida se vuelve más difícil la remoción por parte de las autoridades del asentamiento circundante. Una vez erigida, tras vencer algunas reticencias eclesiales, la capilla de San Ambrosio iba a convertirse en un componente clave en la red de *Femi-CAL* pues su presencia proveyó a los miembros de las diferentes organizaciones de base de nuevos contactos externos y fuentes de financiación. Esta construcción fue, en buena medida, resultado de los esfuerzos de miembros de *Femi-CAL*. El agente pastoral nombrado por el párroco de una iglesia cercana debió basarse en esta red para poder llevar adelante las múltiples actividades sociales de la capilla. Los tres comedores infantiles comunitarios de Cáritas existentes en



el asentamiento se integraron rápidamente a la misma.<sup>1</sup> Más tarde, con apoyo de Cáritas San Miguel, miembros de la red instalaron en el ámbito de la capilla un taller de costura.

El caso de estos comedores infantiles es un buen ejemplo de cómo la existencia de esta red barrial hizo posible detener abusos de funcionarios de una administración municipal resonantemente corrupta y mejorar sustancialmente la alimentación de los niños del asentamiento. Tres comedores de San Ambrosio estaban recibiendo del municipio alimentos en cantidades insuficientes y de muy mala calidad debido a la corrupción de los funcionarios a cargo. Las mujeres miembros de la red, después de gestiones infructuosas, decidieron dirigir sus quejas directamente a las autoridades provinciales en La Plata (capital de la provincia de Buenos Aires). Como la queja era respaldada por numerosas organizaciones de base del asentamiento, se obtuvo el

consentimiento oficial para que los fondos para estos comedores infantiles llegaran a través de Cáritas San Miguel, evitando la administración municipal. De este modo, se libraron del clientelismo de las autoridades locales y de los punteros del asentamiento, al mismo tiempo que mejoraban sustancialmente la calidad y cantidad de los alimentos servidos a los niños. Asimismo, estos tres comedores, por iniciativa de *Femi-CAL*, se convirtieron en parte de la estructura de Cáritas, beneficiándose de sus programas de capacitación, talleres, encuentros, etc.

Las mujeres miembros de *Femi-CAL* han buscado sistemáticamente aprovechar nuevas oportunidades educativas. Así, han participado en programas de capacitación del gobierno provincial en temas tales como nutrición, salud, derecho, gestión comunitaria, etc. Sus líderes evaluaban retrospectivamente la educación de los miembros como el principal logro de la red. Solamente las dos líderes más importantes tenían alguna experiencia previa en trabajo comunitario, una en actividades parroquiales y otra en un partido político de izquierda. Las mujeres que integran la red liderando ONGs de

<sup>1</sup> Cáritas es la agencia de la Iglesia Católica a cargo de las tareas de asistencia y promoción social. Es integrante de Caritas Internationalis y su estructura interna reproduce la de la Iglesia a través de las Cáritas Diocesanas que cubren todo el país.

base, en su mayoría, provienen de orígenes sociales muy humildes, con muy pocos años de instrucción formal y ninguna experiencia previa en actividades comunitarias. Sus transformaciones personales, de amas de casa a líderes comunitarias, han sido enormes; juntas y trabajando de modo coordinado pudieron enfrentar exitosamente a funcionarios estatales y punteros políticos. Esto último fue crucial para el desarrollo de las ONGs de base del asentamiento que dependen, fundamentalmente, de apoyos externos debido a la pobreza dominante en la zona. *Femi-CAL* como tal es una organización red cuyos miembros activos no son más de diez o doce líderes de las diferentes ONGs de base del asentamiento. Ellas se reúnen una vez al mes o cuando se presenta una situación que lo requiera, y discuten problemáticas relativas a las diferentes ONGs pero desde una perspectiva más amplia: la de la comunidad de San Ambrosio. La discusión se da de modo horizontal y, a veces, se producen desacuerdos pero éstos no trascienden a la red y sus miembros cuidan que no se divulguen. Frente a agentes externos tales como punteros políticos, autoridades estatales y

otras ONGs, las organizaciones que conforman *Femi-CAL* se presentan siempre en unidad de criterio y actuación. La red que constituyen resulta útil también para coordinar esfuerzos cuando una ONG en particular o alguna iniciativa necesita un impulso especial. Además, comparten información sobre nuevas oportunidades de financiamiento o capacitación, programas sociales o asuntos políticos relevantes para el asentamiento.

Sin duda, *Femi-CAL* juega un papel central en la vida de San Ambrosio. Sus miembros ocupan posiciones claves en la mayoría de las ONGs de base del asentamiento y constituyen un frente unido ante otras organizaciones y punteros políticos en general. Refiriéndose a estos últimos, un miembro afirmó: “Todos saben que no los necesitamos”. Además, es interesante observar que aquellas pocas ONGs de base que no integran la organización red resultan marginadas de las actividades centrales del asentamiento así como de los contactos y recursos que ésta genera. El desarrollo de estas organizaciones es ciertamente mucho más dificultoso que el de las que integran la red. A esta altura de su trayectoria, esta organización red

ha ganado un alto prestigio entre los habitantes y, también, frente a funcionarios oficiales y otras ONGs.

La decisión de implementar un programa para el mejoramiento de viviendas es un buen caso para comprender cómo las mujeres miembros de la red manejan sus conflictos internos. Se presentó la posibilidad de implementar un programa provincial de microcréditos para mejoramiento de viviendas en San Ambrosio con la coordinación y responsabilidad de la locación de los créditos por parte de *Femi-CAL*. Varios miembros se resistieron a la iniciativa basándose en el hecho de que manejar dinero podía ser una fuente de disputas en la comunidad, y a la presunción de que muchos beneficiarios de un programa de estas características nunca reembolsarían los créditos recibidos. Más aún, juzgaban que ciertas personas tales como líderes desplazados, punteros políticos y miembros de otras ONGs de base, resentidos por el papel protagónico de la red, utilizarían esta ocasión para criticarla y difamar a sus miembros. Finalmente, una miembro decidió asumir personalmente el peso del programa pues éste beneficiaría a una cantidad de familias nu-

merosas con bebés y niños pequeños viviendo en la extrema pobreza. Este programa les brindaría así la posibilidad de realizar mejoras básicas en sus viviendas como reparar techos, poner pisos de material o instalar un baño. En casos de desacuerdo como éste, las miembros de *Femi-CAL* y las ONGs que representan apoyan el compromiso personal de una de ellas. Esta conducta es un aspecto relevante del funcionamiento de esta organización red y una propiedad de este tipo de estructura; las discrepancias internas no previenen o bloquean iniciativas de sus miembros sino que se les permite llevarlas adelante y concretar las acciones que se proponen.

*Creciendo*, una guardería comunitaria de San Ambrosio que forma parte de *Femi-CAL*, constituye un caso interesante para apreciar cómo el desarrollo de una ONG de base se beneficia decisivamente de su participación en diferentes redes. Los orígenes de *Creciendo* se remontan a una de las treinta ollas populares improvisadas, durante 1989, en el entonces reciente asentamiento. Pronto una mujer emergió como su líder debido a su compromiso con la iniciativa y a su experiencia, años antes, como militante

política en un partido de izquierda. Como coordinadora de esta organización de base se convirtió en miembro del Consejo Alimentario Local –CAL– y, más tarde, en cofundadora y miembro activa de *Femi-CAL*. Desde sus primeras reuniones, los miembros de esta red reconocieron la urgente necesidad de una guardería en el asentamiento debido a que numerosas madres salían a trabajar (servicio doméstico), dejando a numerosos niños solos en sus casas o vagando en las calles, con los riesgos consiguientes. Así, se tomó la decisión en el seno de la red de transformar al comedor infantil de mayor desarrollo en San Ambrosio en una guardería.

La incorporación de la guardería comunitaria a un programa oficial fue objeto de debates en el ámbito de *Femi-CAL*. Con financiación de un organismo financiero internacional, dicho programa se propone instalar guarderías modelo en áreas pobres. Más allá de los obvios beneficios para los niños del asentamiento, se presentaban dos problemas desde la óptica de los miembros de la organización red. Primero, eso significaba una pérdida de autonomía pues a partir de la construcción de las nuevas

instalaciones, los funcionarios gubernamentales intervendrían en las decisiones referentes al uso de las mismas. Este inconveniente fue aceptado como un costo a asumir por la oportunidad que el programa brindaría a los niños del asentamiento de contar con las mismas instalaciones y recursos didácticos que sus pares de clase media.

El segundo problema que se presentaba era que mientras la vieja construcción era demolida y reemplazada por el nuevo edificio en el terreno de la ONG, la guardería tendría que suspender sus actividades por casi un año. Esto provocaría enormes complicaciones a numerosas madres trabajadoras que confiaban el cuidado de sus niños a *Creciendo*. En algunos casos, esta suspensión implicaría la pérdida de sus fuentes de trabajo y la caída en la indigencia de sus familias. Como no existía ninguna instalación alternativa disponible en el asentamiento, la líder de esta ONG se decidió a ofrecer su propia casa como sede temporaria de la guardería. Las restantes miembros de *Femi-CAL* no pudieron sino apoyar su generosa oferta. Como otro miembro de la red observaba en una entrevista, “*sucede que cuando se lo necesita, siempre alguien*

*va más allá de lo que todos los demás esperamos. Personalmente, yo no soy tan generosa de ofrecer mi casa, especialmente en las condiciones precarias en las que ella ya vive con su familia.”*

Durante 1998, la guardería siguió atendiendo a más de 60 niños de 2 a 5 años en forma temporaria en el hogar de su líder mientras se construían las nuevas instalaciones. Hoy, un cartel de chapa indica la nueva sede de *Creciendo* mientras que el polvoriento frente de la humilde vivienda sirve de patio de juegos. Las habitaciones que dan al frente así como la cocina de la casa, que combina madera y ladrillos en su construcción, se encuentran atiborradas de niños seis horas al día, al tiempo que la familia continúa viviendo en la parte trasera de la vivienda.

### **Una red especializada: *El Encuentro***

Simultáneamente a su afiliación a *Femi-CAL*, esta ONG es miembro de otra red llamada *El Encuentro*. Esta última está constituida por diecisiete guarderías comunitarias distribuidas en los partidos de José C. Paz, San Miguel y Moreno en el oeste del

Gran Buenos Aires. El funcionamiento de esta organización red demanda una persona con dedicación de tiempo completo y cuatro personas con dedicación parcial. Estas cinco personas reciben remuneración y están a cargo de las tareas de coordinación y administrativas. Los empleados a tiempo parcial son, asimismo, miembros activos de diferentes ONGs miembros y la única persona con dedicación completa a la red es una ex integrante de una de las guarderías fundadoras de *El Encuentro* que se ha convertido en una líder de las iniciativas y actividades de la red.

Esta red de guarderías comunitarias cuenta con su propia sede localizada en una vieja casa en José C. Paz, adquirida gracias a un subsidio gubernamental. Además de las tareas administrativas y de la coordinación, en esta casa se desarrollan una multiplicidad de actividades: se llevan a cabo talleres de capacitación así como una cantidad de reuniones de la red. Recientemente, han incorporado una sala de computación para capacitación de adolescentes y prestan las instalaciones para la reunión de un grupo de mujeres golpeadas.

El integrar esta organización

red ha sido también muy influyente en el desarrollo de las ONGs de base. Si bien la mayor parte de éstas surgieron a raíz de la crisis económica de 1989, unas pocas son anteriores y otras se conformaron años más tarde. Los orígenes de la organización red se remontan al período de la hiperinflación, cuando siete ONGs de base involucradas en actividades de guardería comenzaron a establecer contactos entre sí y a reunirse de modo informal. Sus orígenes y afiliaciones institucionales fueron diversos: una contaba con treinta años de trayectoria mientras que la mayor parte estaban recién constituidas. Cada una tenía sus propias fuentes de recursos: la más antigua contaba con donantes estables, varias pertenecían a Cáritas y otras solamente recibían apoyo en sus barrios. La supervivencia fue lo que las impulsó a congregarse originariamente. La crisis había afectado las fuentes de recursos de las más establecidas mientras que las más recientes, improvisadas al calor de la crisis en los barrios y asentamientos (por ejemplo *Creciendo*), carecían prácticamente de todo. El primer objetivo fue la obtención de recursos para asegurar la supervivencia de las ONGs. En ese momento, sólo dos de las siete guar-

derías contaban con algún apoyo del gobierno provincial mientras que las otras habían intentado sin éxito la obtención de fondos estatales. Así, se constituyó un equipo de coordinación con un representante de cada ONG a fin de buscar apoyo estatal para la compra de alimentos y los gastos de funcionamiento de todas las guarderías del grupo. Les tomó un año y medio conseguir este objetivo, pero este éxito fue importante para la consolidación de la organización.

Una vez asegurada la supervivencia de las ONGs, la incipiente organización red comenzó a volcar su accionar a otros asuntos también críticos. Aquellas guarderías recientemente improvisadas funcionaban en condiciones de precariedad extrema, fundamentalmente en lo que respecta a sus instalaciones como a la preparación de las voluntarias a su cargo. Durante los siguientes ocho años, la red creció y se fortaleció concentrando sus esfuerzos en tres actividades fundamentales: recolección de fondos, capacitación y “construcción de la red”.

*Recolección de fondos.* Es la actividad original de la red. Año tras año, miembros de las ONGs de base buscan asegurar la con-

tinuidad de sus actividades. El manejo de las relaciones con funcionarios estatales –incluyendo negociaciones, presentaciones e informes– demanda mucho trabajo y energías. La red se ha relacionado fundamentalmente con el gobierno provincial, sufriendo cambios de funcionarios y giros en las políticas sociales. Las relaciones con las autoridades municipales han sido generalmente frustrantes debido a la falta de idoneidad de los funcionarios comunales así como a sus maniobras políticas; en tanto, el gobierno nacional les ha otorgado un subsidio para la adquisición de su sede. Más allá de lo gubernamental, esta red ha realizado presentaciones exitosas a fundaciones para la mejora de su infraestructura así como para programas de capacitación. El constituir una red y hacer presentaciones conjuntas les han posibilitado a las ONGs miembros la obtención de muchos más recursos que los que hubieran podido obtener individualmente. Además, ha hecho posible manejar eficientemente la carga del trabajo administrativo así como sortear los obstáculos de la burocracia estatal. El éxito en la recolección de fondos, en general, ha hecho posible la supervivencia de

las ONGs de base y ha devenido la base para el mayor desarrollo de la red.

*Capacitación.* Desde sus primeras reuniones, las mujeres miembros de las guarderías comunitarias reconocieron la necesidad de capacitación para el personal a cargo de su funcionamiento ya que casi todas las voluntarias carecían de experiencia o entrenamiento en el cuidado y alimentación de los niños. Pronto la capacitación se convirtió en una de las actividades más importantes de la red; se buscaron fondos públicos y privados, se contrataron capacitadores y se estableció un taller permanente para los miembros de las ONGs. Los contenidos de esta capacitación abarcaban aspectos técnicos o específicos del cuidado y la alimentación de chicos, altamente demandados por el personal de todas las guarderías. A través de los años, la capacitación se convirtió en un modo importante de alcanzar homogeneidad entre las heterogéneas ONGs de la red. Las organizaciones miembros tienen diferente afiliación institucional y se encuentran en distintos estadios de su desarrollo. También, cuentan con recursos e infraestructura diferenciados. Las ONGs fundado-

ras comparten ocho años de experiencia común en capacitación mientras que las incorporadas más tardíamente necesitan comenzar de cero. Por esto, se han implementado diferentes niveles para los miembros de ONGs veteranas y nuevas; durante 1998, se organizó un taller especial para trece posibles nuevos miembros de la red.

*“Construcción de la red”*. La actividad de capacitación ha devenido también una instancia de reflexión para todos los que participan de la red y se volvió relevante para el proceso de construcción pues los talleres han permitido debatir qué es y cómo debería ser una guardería comunitaria. Muchas de estas guarderías comunitarias se iniciaron luego que un niño muriera de forma trágica en un barrio o se produjera alguna otra situación de emergencia. Desde entonces, las voluntarias de las ONGs están subsumidas en las urgencias cotidianas. El espacio de capacitación ha sido importante ya que les ha permitido reflexionar, más allá de lo inmediato, sobre el futuro de sus organizaciones y de la red. El proceso de construcción es fruto del intenso funcionamiento de *El Encuentro*. El sos-

tenimiento de la red es muy demandante para las personas que ya se encuentran ocupadas en sus propias organizaciones. Por un lado, hay un equipo coordinador integrado por un representante de cada ONG que sesiona semanalmente y está a cargo de los aspectos más ejecutivos de su funcionamiento. Los representantes rotan anualmente a fin de que todos los miembros de las guarderías se familiaricen y se identifiquen con la red. Por otro lado, los talleres de capacitación representan instancias de contacto fluido entre los miembros. Las reuniones generales se realizan mensualmente con la presencia de los miembros del equipo de coordinación y aquéllos en actividades de capacitación. Una vez al año, se celebra una asamblea general en la que se evalúan las actividades desarrolladas y se discuten nuevos planes. En otros momentos del año, se convoca a asambleas para tratar problemas específicos.

Las ONGs de base que integran la red evolucionaron, en general, de improvisadas ollas populares a guarderías comunitarias, comedores infantiles y apoyos escolares para atender las diferentes necesidades de los niños y jóvenes de los barrios. Constituir la red les



ha permitido obtener recursos para sostener su funcionamiento, subsidios y asesoramiento para la construcción de nuevas instalaciones, capacitación permanente para su personal y, en muchos casos, alguna retribución por su trabajo –de setenta a doscientos pesos mensuales a través de programas oficiales–. Asimismo, les ha brindado un sentido de identidad común, más allá del ámbito de cada barrio o asentamiento, y un espacio propio donde debatir los asuntos que las afectan.

La construcción de la red ha sido un éxito en sí misma. En 1998, *El Encuentro* estaba compuesto por diecisiete ONGs que atendían aproximadamente a 1.800 niños y jóvenes de 0 a 18 años. Funcionarios oficiales provinciales y nacionales así como fundaciones privadas reconocen a esta organización como un actor relevante en el campo social y se han asociado a instituciones como *Cáritas* para llevar adelante programas específicos. Sin embargo, existen límites a su expansión ya que la naturaleza e intensidad de sus actividades no permiten la integración de ONGs espacialmente distantes. Un incremento significativo del número de miembros, por otra parte, forzaría cambios en la dinámica

de su funcionamiento basado en el conocimiento y la confianza mutua, así como la interacción permanente cara a cara en el ámbito de grupos pequeños.

### ***Inter-Redes, una “Red de redes”***

En primer lugar, hemos considerado a una red barrial en un asentamiento de Moreno y, a partir de una de las ONGs de base que la integra, nos hemos movido a una organización red regional que agrupa guarderías comunitarias de tres partidos del Gran Buenos Aires. El camino recorrido en este relevamiento de organizaciones red no estaría completo sin referirnos al desarrollo de otra organización red de nivel más alto y que abarca a ciento veinte ONGs de base de todo el Gran Buenos Aires. *Inter-Redes* es una verdadera red de redes, compuesta por las cinco organizaciones red que se detallan a continuación:

- *Red de Apoyo Escolar*
- *Redes de Atención Integral de la Infancia*
- *El Encuentro*
- *Consejo de Educadoras de la Fundación de Organización Comunitaria*

- *Coordinadora de Jardines Maternales de La Matanza.*

Estas organizaciones de base están involucradas fundamentalmente en actividades relacionadas con la infancia a través de actividades tales como guarderías y apoyos escolares. Todas juntas, atienden aproximadamente 13.500 niños en todo el Gran Buenos Aires.

Mientras que estas organizaciones red se originaron a raíz de la crisis de 1989, *Inter-Redes* comenzó su funcionamiento unos años más tarde. Los primeros contactos fluidos y la colaboración entre dos de estas redes acontecieron debido a uno de los muchos cuellos de botella burocráticos y legales afrontados por las ONGs de base en la búsqueda de apoyo estatal. Durante 1992, funcionarios provinciales decidieron requerir habilitaciones municipales a aquellas guarderías comunitarias subsidiadas por el estado. La única categoría legal existente era la correspondiente a guarderías privadas, concebida para una realidad muy diferente a las de las ONGs de base aquí consideradas, con requerimientos de infraestructura fuera del alcance de la mayoría de éstas. El problema subyacien-

te era la falta de institucionalización de las guarderías comunitarias como un tipo válido de organización a ser considerado seriamente por el estado.

Si bien este requerimiento legal fue finalmente desestimado, los contactos continuaron entre las diferentes redes. La sugerencia de constituir una red de redes más amplia en forma permanente fue formulada, originariamente, por un funcionario de una fundación privada que ya se encontraba apoyando individualmente a las cinco redes a través de programas de infraestructura. La fundación estaba interesada en desarrollar un programa unificado para el mejoramiento de las instalaciones de las guarderías comunitarias del Gran Buenos Aires y propuso, por tanto, que las diferentes redes se reunieran para trabajar en forma conjunta.

Desde sus inicios en 1992-1993, *Inter-Redes* ha permanecido activa hasta hoy. A partir de 1994, se reúne quincenalmente con la presencia de representantes de las diferentes redes, donde se debaten cuestiones habitualmente más políticas y menos específicas que las discutidas en el ámbito de cada red. Primeramente se reunían en la sede de la

ONG de vivienda que se encuentra en el oeste del Gran Buenos Aires y más recientemente, cambiaron su lugar de encuentro a la sede de otra ONG confesional en el centro de Buenos Aires, más equidistante de la localización de las ciento cincuenta ONGs distribuidas por todo el GBA. A diferencia de las redes que la integran, *Inter-Redes* no tiene ninguna existencia legal y el sostenimiento de su funcionamiento depende de éstas ya que no cuenta con financiación o personal asignado. Aún cuando esto implica una carga de trabajo mayor para los ya ocupados coordinadores de las redes, éstos asumen las tareas con entusiasmo y valorizan como altamente positiva su participación en la red de redes.

Los beneficios que *Inter-Redes* provee a sus miembros son de la misma naturaleza que aquéllos que las ONGs de base obtienen de las redes. Hay un permanente compartir de información sobre el complejo y crítico entorno de las fuentes de financiación –tanto públicas como privadas–. La mera existencia de una red de redes ha generado nuevas oportunidades de financiación a medida que se ganaba en visibilidad e inclusive legitimidad. Estar unidos también ha implicado para sus

miembros una posición de negociación más fuerte frente a las autoridades estatales.

A través del proceso de constitución de las redes, los miembros de las ONGs de base han ganado conciencia de que sus organizaciones tienen un desarrollo similar y comparten muchos problemas. Las guarderías comunitarias se iniciaron en barrios pobres y asentamientos debido a que muchos niños se encontraban en una situación de riesgo por insuficiente alimentación y falta de cuidados. Sin tener contactos entre sí, todas desarrollaron organizaciones con características similares: liderazgo de un pequeño grupo de mujeres, orientación basista hacia las necesidades de la comunidad y dependencia de recursos externos para su sostenimiento. A fin de enfrentar en mejores condiciones las incertidumbres de la financiación, los miembros de estas ONGs de base comenzaron a entrar en contacto entre sí para lograr un mejor conocimiento de su entorno.

Los resultados positivos de los contactos iniciales impulsaron la constitución de las organizaciones red. Luego, éstas devinieron en oportunidades para mejorar los servicios brindados así como las estructuras internas de las

improvisadas organizaciones. Finalmente, las redes se transformaron en instancias de reflexión sobre la naturaleza, objetivos y perspectivas futuras de las guarderías comunitarias. Como fruto de estos procesos, en el seno de las redes las ONGs de base que las integran tienden a convertirse en centros de desarrollo comunitario más que en organizaciones estrictamente dedicadas a la infancia. Son signos de esta evolución la inclusión de programas de capacitación para adolescentes así como de ayuda a mujeres golpeadas.

### **Conclusiones**

En este trabajo nos hemos referido a tres redes interorganizacionales que involucran ONGs de base con características diferenciadas en cuanto a cobertura geográfica y número de sus miembros. Así, resalta la disparidad entre *Femi-CAL* y *El Encuentro* con respecto a *Inter-Redes*, no sólo en relación con el tamaño y la cobertura geográfica sino también en el carácter de red de redes del último caso considerado. Sin embargo, podemos señalar que esta forma organizacional, difundida durante la última dé-

cada, presenta ciertas propiedades comunes a los diferentes casos considerados.

El efecto más evidente de la existencia de las redes ha sido, como ya señaláramos, el aumento significativo de los ingresos y beneficios económicos para las ONGs integrantes. Estas últimas han logrado proseguir su desarrollo, emprender necesarias obras de infraestructura y ampliar sus operaciones. En realidad, el origen de las organizaciones red, como vimos, se encuentra relacionado a una búsqueda de recursos destinados a asegurar su amenazada supervivencia. Sin embargo, estos logros constituyen una resultante de los procesos de aprendizaje inherentes al funcionamiento de este tipo de organización. Por un lado, observamos que las organizaciones red poseen la propiedad de promover la rápida transmisión de información con que cuenta cada uno de sus miembros (Hamel 1991; Podolny & Page 1998). Las redes de ONGs de base posibilitan a los miembros de las diferentes organizaciones el acceso en forma ágil a información más completa sobre sus entornos relevantes que cualquier otro agente. Los miembros de las ONGs de una red barrial saben más de lo que acontece en el asentamiento

que los punteros políticos o los integrantes de otras ONGs aisladas. Las guarderías comunitarias de una red son capaces de intercambiar información permanentemente sobre los programas sociales, las normas gubernamentales y las fuentes de financiación.

Más importante aún, las organizaciones red favorecen el aprendizaje ya que posibilitan la gestación de síntesis novedosas de la información, cualitativamente distintas de la existente en cada uno de los miembros. La transmisión fluida de información resulta así en la generación de nueva información. En este caso es en la misma red más que en sus miembros donde se genera la innovación. Este segundo tipo de aprendizaje es observable en la experiencia común de las mujeres líderes de las ONGs del asentamiento que, a partir de su constante interacción, han elaborado sus propias estrategias políticas y de gestión comunitaria. En forma más explícita, este proceso se da en el espacio de reflexión y capacitación importante para el funcionamiento de la red de guarderías comunitarias. Indudablemente, la existencia de ambos procesos de aprendizaje ha favorecido el desarrollo de las ONGs de base integrantes de las

diferentes redes y mejorado su funcionamiento gracias a la cantidad y calidad de los servicios brindados a sus respectivos beneficiarios.

Otro efecto del funcionamiento de las redes es el desarrollo progresivo de tendencias isomórficas entre las organizaciones de base. Los procesos de aprendizaje referidos permiten la adopción de procedimientos y estructuras comunes por parte de las organizaciones miembros. Considerando que la mayoría de las ONGs de base son de creación reciente, el isomorfismo en un estadio de formación tendrá ciertamente efectos duraderos en este sector de ONGs. Estas redes interorganizacionales juegan un papel central en la definición de las características propias de las ONGs de base (DiMaggio & Powell, 1991; Scott, 1995).

En el largo plazo, el efecto más importante ha sido su aporte significativo a la legitimación de las ONGs de base. Como hemos señalado, su formación permitió a las organizaciones convertirse en interlocutores de funcionarios estatales, líderes políticos y diferentes instituciones, así como ser reconocidas como ejecutoras centrales de numerosos programas sociales. De este modo, las

ONGs de base, que comenzaron como ollas populares o como otras iniciativas improvisadas de los pobres y excluidos, adquieren hacia fines de la década un creciente reconocimiento social y visibilidad para su accionar. Este proceso de legitimación impulsado por las organizaciones red trasciende a sus miembros y, actualmente, abarca a las ONGs de base en general.

### Bibliografía

- BLUMER, Herbert, "The Methodological Position of Symbolic Interactionism" in *Symbolic Interactionism. Perspective and Method*, Berkeley, University of California Press, 1969.
- CHISHOLM, Rupert F., "On the Meaning of Networks", *Group & Organization Management*, vol. 21, no. 2, 1996, pp 216-36.
- DIMAGGIO, Paul y Walter Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields", *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press, 1991.
- FORNI, Floreal y Laura Roldán, "Pobreza y Territorialidad: Estudios de casos en barrios de General Sarmiento y Moreno (Provincia de Buenos Aires)", *Pobreza Urbana y Políticas Sociales*, Buenos Aires, CEIL (Centro de Estudios e Investigaciones Laborales), 1995, pp. 5-28.
- FISHER, Julie, *The Road From Rio. Sustainable Development and the Nongovernmental Movement in the Third World*, West Port, CN, Praeger, 1993.
- , *Nongovernments. NGOs and the Political Development of the Third World*, West Hartford, CN, Kumarian Press, 1998.
- GRANOVETTER, Mark, "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, 78, 1973, pp. 1360-1380.
- KRAATZ, Matthew, "Learning by Association? Interorganizational Networks and Adaptation to Environmental Change", *Academy of Management Journal*, vol. 41, no. 16, 1998, pp. 621-23.
- KELLY, Kevin, *Out of Control. The New Biology of Machines, Social Systems and the Economic World*, USA, Addison-Wesley Publishing Company, 1997.
- KIRK, Jerome y Marc Miller, *Reliability and Validity in Qualitative Research*, Beverly Hills, Sage Publications, 1986.
- LAUMANN, Edward, Joseph Galaskiewicz y Peter Marsden, "Community Structure as Intergovernmental Linkages", *Annual Review of Sociology*, no. 4, 1978, pp. 455-84.
- LAVILLE, Jean-Louis, "L'association: une liberté propre a la démocratie" en J.L. Laville & R.Sainsaulieu, *Sociologie de l'association. Des organisations a l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

- MALLIMACI, Fortunato, "Demandas sociales emergentes: Pobreza y búsqueda de sentido, redes solidarias, grupos religiosos y organismos no gubernamentales", *Pobreza urbana y políticas sociales*, Buenos Aires, CEILCONICET, 1995.
- PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France, "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, 1996, pp. 73-94.
- PERROW, Charles, *Complex Organizations. A Critical Essay*, USA, McGraw-Hill, 1986.
- PODOLNY, Joel y Karen Page, "Network Forms of Organization", *Annual Review of Sociology*, v. 22, n.1, 1998, pp. 57-77.
- POWELL, Walter, "Neither Market nor Hierarchy: Network forms of Organization" en B.M.Staw & L.L.Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior* (vol. 12), Greenwich, CT, JAI Press, 1994.
- REILLY, Charles (ed.), *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1996.
- ROTHSCHILD-WHITT, Joyce, "The Collectivist Organization: An Alternative to Rational-Bureaucratic Models", *American Sociological Review*, vol. 44, 1979, pp. 509-527.
- SALAMON, Lester, "The Rise of the Nonprofit Sector", *Foreign Affairs*, vol. 73, no. 4, 1994, pp. 111-24.
- SALAMON, Lester y H. Helmich (eds.), *The Emerging Nonprofit Sector*, Manchester, John Hopkins Nonprofit Sector Series, 1996.
- SCOTT, Richard, *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1991.
- SUÁREZ, Francisco, "Debilidades de las ONGS", *Enoikos*, año III, núm. 9, 1995, pp. 47-53.
- THOMPSON, Andrés, "Democracy and Development: The Role of Nongovernmental Organizations in Argentina, Chile and Uruguay", en McCarthy, Kathleen D. (ed.), *The Nonprofit Sector in the Global Community*, San Francisco, Jossey-Bass, 1992.
- , "Beneficencia, filantropía y justicia social. El 'tercer sector' en la historia argentina", en Thompson, A. (ed.), *Público y Privado. Las Organizaciones sin fines de Lucro*, Buenos Aires, UNICEF-Losada, 1995. ♦