



**IDICSO**

Instituto de Investigación en Ciencias Sociales  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad del Salvador

ÁREA ONG'S Y POLÍTICAS PÚBLICAS

***Las Redes Inter-Organizacionales y sus  
implicancias en el desarrollo de las  
Organizaciones Comunitarias de los  
Pobres y Excluidos  
Estudios de Caso en el Gran Buenos Aires  
(1985-2000)<sup>1</sup>***

por Pablo Forni\*

Buenos Aires, DIC/2002

---

<sup>1</sup> Ponencia. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes – Asociación Argentina de Políticas Sociales. Bernal, Quilmes, Argentina, 30-31/MAY/2002.

\* **FORNI, Pablo.** Lic. en Sociología, Universidad del Salvador (USAL). M.A. y PhD. en Sociología, University of Notre Dame (U.S.A.). Docente, Facultad de Ciencias Sociales, USAL. Docente, Programa de Doctorado, FLACSO Argentina. Desde 1999 a 2001 se desempeñó como coordinador de tesis de la Maestría Organizaciones Sin Fines de Lucro (CEDES, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad de San Andrés). Director del IDICSO, USAL. Investigador Principal, Área ONGs y Políticas Públicas, IDICSO, USAL. Investigador del CONICET.

**BREVE HISTORIA DEL IDICSO.** Los orígenes del IDICSO se remontan a 1970, cuando se crea el "Proyecto de Estudio sobre la Ciencia Latinoamericana (ECLA)" que, por una Resolución Rectoral (21/MAY/1973), adquiere rango de Instituto en 1973. Desde ese entonces y hasta 1981, se desarrolla una ininterrumpida labor de investigación, capacitación y asistencia técnica en la que se destacan: estudios acerca de la relación entre el sistema científico-tecnológico y el sector productivo, estudios acerca de la productividad de las organizaciones científicas y evaluación de proyectos, estudios sobre política y planificación científico tecnológica y estudios sobre innovación y cambio tecnológico en empresas. Las actividades de investigación en esta etapa se reflejan en la nómina de publicaciones de la "Serie ECLA" (SECLA). Este instituto pasa a depender orgánica y funcionalmente de la Facultad de Ciencias Sociales a partir del 19 de Noviembre de 1981, cambiando su denominación por la de Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) el 28 de Junio de 1982.

Los fundamentos de la creación del IDICSO se encuentran en la necesidad de:

- ❖ Desarrollar la investigación pura y aplicada en Ciencias Sociales.
- ❖ Contribuir a través de la investigación científica al conocimiento y solución de los problemas de la sociedad contemporánea.
- ❖ Favorecer la labor interdisciplinaria en el campo de las Ciencias Sociales.
- ❖ Vincular efectivamente la actividad docente con la de investigación en el ámbito de la facultad, promoviendo la formación como investigadores, tanto de docentes como de alumnos.
- ❖ Realizar actividades de investigación aplicada y de asistencia técnica que permitan establecer lazos con la comunidad.

A partir de 1983 y hasta 1987 se desarrollan actividades de investigación y extensión en relación con la temática de la integración latinoamericana como consecuencia de la incorporación al IDICSO del Instituto de Hispanoamérica perteneciente a la Universidad del Salvador. Asimismo, en este período el IDICSO desarrolló una intensa labor en la docencia de post-grado, particularmente en los Doctorados en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales que se dictan en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde 1989 y hasta el año 2001, se suman investigaciones en otras áreas de la Sociología y la Ciencia Política que se reflejan en las series "Papeles" (SPI) e "Investigaciones" (SII) del IDICSO. Asimismo, se llevan a cabo actividades de asesoramiento y consultoría con organismos públicos y privados. Sumándose a partir del año 2003 la "Serie Documentos de Trabajo" (SDTI).

La investigación constituye un componente indispensable de la actividad universitaria. En la presente etapa, el IDICSO se propone no sólo continuar con las líneas de investigación existentes sino también incorporar otras con el propósito de dar cuenta de la diversidad disciplinaria, teórica y metodológica de la Facultad de Ciencias Sociales. En este sentido, las áreas de investigación del IDICSO constituyen ámbitos de articulación de la docencia y la investigación así como de realización de tesis de grado y post-grado. En su carácter de Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, el IDICSO atiende asimismo demandas institucionales de organismos públicos, privados y del tercer sector en proyectos de investigación y asistencia técnica.

## IDICSO

### Departamento de Comunicación

Email: [idicso@yahoo.com.ar](mailto:idicso@yahoo.com.ar)

Web Site: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso>

## TABLA DE CONTENIDOS

Resumen .....	1
Introducción .....	2
Las Organizaciones Red .....	4
Las Redes Inter-Organizacionales consideradas.....	5
Orígenes y trayectorias .....	8
Formalización y relaciones con el Estado.....	11
Principales implicancias para las organizaciones comunitarias.....	14
Referencias bibliográficas .....	16

---

## Resumen

Este trabajo de investigación considera un fenómeno novedoso para la sociedad argentina: el surgimiento y desarrollo de redes de organizaciones comunitarias entre los pobres y excluidos durante la década del noventa. En primer lugar caracteriza a las redes inter-organizacionales y sus propiedades revisando los hallazgos de la sociología organizacional. A partir de estudios de caso de cinco redes de organizaciones comunitarias en el Gran Buenos Aires se analiza el origen y las etapas que han seguido en su trayectoria durante la última década. Asimismo, se presta especial atención a las relaciones de las redes con los diferentes niveles gubernamentales (provincial y municipal principalmente) así como con otros actores tales como ONGs, instituciones eclesiales y fundaciones. Por último, se consideran las principales implicancias del desarrollo de las redes inter-organizacionales para las organizaciones comunitarias de los pobres y excluidos. Entre éstas, se destacan los procesos de aprendizaje y legitimación; además, se señala el carácter autónomo y original de este proceso de innovación organizacional.

## 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 aquellas comprometidas con problemáticas relacionadas al aumento de la pobreza y la exclusión social. Estas organizaciones constituyen un conjunto heterogéneo que incluye, principalmente, fundaciones donantes, ONGDs de desarrollo y promoción integradas por equipos de profesionales y ONGs de base u organizaciones comunitarias. Las últimas son muy numerosas y representan la voluntad de los excluidos por superar la situación de pobreza en las que se hallan inmersos a partir de la auto-organización.

Por lo general, las organizaciones comunitarias presentan 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 de fuentes estatales. Asimismo, también se benefician de programas de capacitación, obras de infraestructura, micro-proyectos productivos y otras iniciativas de agencias gubernamentales, instituciones como la Iglesia Católica, ONGs de desarrollo y promoción y, en algunos casos, fundaciones.

A partir de la crisis hiper inflacionaria que conmocionó a la sociedad argentina durante 1989, muchas de estas pequeñas y sencillas organizaciones comunitarias han comenzado a conformar redes inter-organizacionales u organizaciones red de carácter local y zonal, a fin de asegurar su supervivencia y desarrollo 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 en la lucha contra la pobreza no es exclusivo de la Argentina sino un fenómeno mundial relacionado con las grandes transformaciones económicas y la crisis del Estado del Bienestar. Este fenómeno ha sido 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 que clasifican a las ONGs a nivel nacional e internacional (ver, por

ejemplo, Thompson, 1992; Fisher, 1993, 1998). En este trabajo consideramos como ONGs a las asociaciones sin fines de lucro 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 u organizaciones comunitarias, a su vez, son aquellas cuyos miembros son beneficiarios o bien integran la comunidad en la que éstos se encuentran.

La estrategia metodológica de esta investigación es inductiva y cualitativa, tradición de las ciencias sociales que, fundamentalmente, comprende la observación de los protagonistas en su propia vida e interactuando en su propio lenguaje y en sus propios términos (Blumer, 1969; Kirk & Miller, 1986). Las fuentes de información fundamentales son la observación, las entrevistas en profundidad realizadas a miembros y beneficiarios de las redes así como a informantes claves, así como la lectura de documentos y otros materiales escritos generados por las organizaciones.

## Las Organizaciones Red

Académicos, políticos, funcionarios y militantes sociales se refieren profusamente a las redes o redes sociales y a su importancia para las políticas sociales y la sociedad civil. En efecto, el término “red” ha sido crecientemente utilizado para aludir a una variedad de procesos, relaciones y mecanismos de coordinación entre todo tipo de instituciones (religiosas, educativas, políticas, etc.), dependencias estatales, programas sociales, ONGs, grupos más o menos informales y/o individuos. En efecto, más allá de su popularidad, por lo general no se formulan definiciones precisas sobre que se entiende por red. Por esto, antes de seguir adelante es conveniente realizar una breve conceptualización sobre las redes inter-organizacionales a partir de los aportes de las ciencias sociales.

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 burocracias (Granovetter, 1973; Thorelli, 1986; Powell, 1994; 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 establecida para arbitrar y resolver disputas que puedan surgir durante el intercambio (Podolny & Page, 1998). En una relación puramente de mercado, las relaciones no son durables sino episódicas, formadas solamente con el propósito de una transferencia de bienes y servicios específicos, y termina después de la transacción. En las burocracias, en cambio, las relaciones son durables más allá de un breve episodio y existe una autoridad legítima (legalmente) establecida que resuelve los conflictos entre los actores.

Las organizaciones red difieren en su composición, duración en el tiempo, contenido de sus intercambios y nivel de formalización. Sin embargo, es característico de esta forma organizacional la presencia de una orientación valorativa entre las partes (“buena voluntad”) diferente del auto-interés propio del mercado y de la disciplina burocrática. Asimismo, son propiedades primordiales de las organizaciones red la confianza y la reciprocidad. Estas últimas son necesarias para el funcionamiento de las redes. Al no existir contratos como en los mercados o una legalidad como en las burocracias, los miembros de una organización red confían en que ningún otro integrante actuará de modo oportunista utilizando los canales de intercambio establecidos para fines propios en detrimento de los demás. La reciprocidad es un principio rector subyacente a las redes que obliga a cada miembro a comprometerse con el otro sin obtener ventaja de la confianza establecida (Powell, 1994; Perrow, 1993; Podolny & Page, 1998).

## Las Redes Inter-Organizacionales consideradas

La sociología de las organizaciones diferencia a las redes inter-organizacionales de las meras relaciones inter-organizacionales. Las redes inter-organizacionales constituyen sistemas sociales funcionales que ocupan una posición en el espacio social entre la organización individual y la sociedad como un todo (Trist, 1983). Las organizaciones desarrollan redes a fin de enfrentar meta-problemas que no pueden ser siquiera apreciados adecuadamente desde cada organización en forma aislada (Chisholm, 1996). Más allá de asegurar el cumplimiento de sus fines particulares (comedores, guarderías, etc), las organizaciones miembro de una red desarrollan a partir de la interacción nuevos fines comunes a todas (políticas municipales y provinciales, problemas de la comunidad en general).

A pesar de su diversidad y dispersión geográfica, las organizaciones en red se reúnen periódicamente a fin de llevar adelante los propósitos comunes. Las actividades y decisiones giran en torno a la visión general y a un conjunto de objetivos que integran los intereses de las distintas organizaciones (Chisholm, idem). De acuerdo con Trist, las redes inter-organizacionales de carácter comunitario tienen tres funciones básicas. La primera función es asegurar una orientación común, mantener los valores y el funcionamiento de la red. La segunda función consiste en construir una lectura compartida de un futuro deseable, atendiendo a nuevas tendencias y cuestiones que inevitablemente surgen en el tiempo. La tercera función es apoyar a las organizaciones miembro a través de la experiencia acumulada en el funcionamiento, mantenimiento y dirección de la red (Trist, 1983).

Esta investigación incluye el análisis de distintas redes de organizaciones comunitarias operando en las áreas de mayor pobreza y exclusión social del Gran Buenos Aires durante la última década. Las redes se diferencian entre sí, por un lado, en cuanto a las características de las organizaciones que las constituyen, y por otro, por las características propias de cada red. Las organizaciones que conforman una red varían en el tipo (género, militancia religiosa y/o política, etc.) y cantidad de individuos que las integran (de 4 a 10 aproximadamente) así como el tipo (niños, ancianos, familias, etc.) y la cantidad de beneficiarios (de 20 a 100 aproximadamente). A su vez, las redes persiguen finalidades diferentes (recaudación de fondos, capacitación, diseño de políticas, propuestas de ley, generación de nuevos proyectos) y consecuentemente llevan adelante diferentes actividades.

Otra diferencia importante entre las redes está relacionada con el contexto de surgimiento de cada una. Muchas surgen a partir de la preocupación por la resolución de problemáticas barriales, por lo cual involucran a un conjunto heterogéneo de organizaciones comunitarias locales. Estas redes presentan un alcance geográfico acotado y una alta diversidad en su composición (Femi-CAL y Red de Villa Itatí). Otras redes, en cambio, se aglutinan en torno a una

temática o la resolución de una necesidad (alimentación, apoyo escolar, guarderías, etc.) agrupando a organizaciones similares de diferentes comunidades. Consecuentemente, la cobertura geográfica de estas redes es más amplia y su composición interna más homogénea (*El Encuentro*, RAE y FOC).

Las redes inter-organizacionales consideradas en esta investigación fueron seleccionadas a través de un criterio de muestreo intencional que pretende analizar las características fundamentales de este fenómeno organizacional. El trabajo de campo ha sido realizado entre los años 1998 y 2001. Estas son:

- ❖ *Femi-CAL*: Integrada desde 1990 por las organizaciones comunitarias del Asentamiento San Ambrosio ubicado en el límite entre los municipios de San Miguel y Moreno. Reviste la particularidad de haberse originado a partir de un programa alimentario del gobierno provincial (P.A.I.S.) y del accionar de una ONG de desarrollo y promoción (Madre Tierra). Se trata de un caso excepcional en el que una intervención estatal facilitó la generación de vínculos de confianza entre un grupo de incipientes pequeñas organizaciones comunitarias. Las organizaciones miembro son tres comedores infantiles, una guardería comunitaria, un grupo de micro-crédito y grupos congregados en torno a micro-emprendimientos. Esta red inter-organizacional liderada por mujeres logró a lo largo de la década volverse un actor central en el asentamiento San Ambrosio llevando adelante una variedad de iniciativas comunitarias gracias a su capacidad de articular lo gubernamental (provincial y municipal) con lo no gubernamental –eclesial, ONGs de promoción y desarrollo, fundaciones, otras redes, etc.– (Forni, 2001).
- ❖ *Red de Villa Itatí o "Grupo de los 8"*: Se trata también de una red barrial operando en este caso en una de las villas de emergencia más populosas del Gran Buenos Aires (Villa Itatí, Quilmes). Sus orígenes a mediados de la década del noventa tienen que ver con un conflicto con las autoridades municipales en torno al cierre de un centro de salud y su articulación fue promovida inicialmente por un sacerdote católico. Las ocho organizaciones comunitarias integrantes presentan características similares a las de la red anterior. Si embargo, las mismas solo ejercen cierta influencia en un área acotada de la villa y, ciertamente, no han alcanzado la situación de preeminencia de la red anterior. Esta red se encuentra en una etapa mucho más temprana de su desarrollo en el que no se ha producido la formalización de la red ni la gestión conjunta de proyectos.
- ❖ *El Encuentro*: Se trata de una red de diecisiete guarderías comunitarias localizadas en la zona oeste del Gran Buenos Aires. Sus orígenes se remontan a comienzos de la década del noventa. Sus principales actividades han sido el desarrollo de infraestructura apropiada así como la capacitación de su personal (madres cuidadoras). Esta red

- especializada cuenta con personal propio remunerado a cargo de la gestión de proyectos de origen tanto gubernamental como no gubernamental. Una característica saliente de la trayectoria de esta red es la diversidad de sus miembros. Pese a que todas son guarderías comunitarias, las mismas tienen muy distinta antigüedad, filiación institucional, fuentes de recursos e infraestructura. Hay organizaciones miembro que cuentan con décadas de existencia y fuertes respaldos institucionales mientras otras recién se inician y operan en la precariedad más extrema.
- ❖ *Consejo de Educadoras de la Fundación de Organización Comunitaria (FOC)*: Involucra a más de veinte organizaciones comunitarias y un centenar de mujeres en diferentes barrios de Lomas de Zamora. Es la red inter-organizacional más antigua considerada pues sus antecedentes se remontan a comienzos de la década del ochenta y su accionar originariamente centrado casi con exclusividad en la salud se fue ampliando durante la última década para incluir guarderías y comedores comunitarios similares a los de las otras redes aquí consideradas. Desde el punto de vista estrictamente organizativo se trata de un original "híbrido" que combina la figura legal de la fundación presidida por las fundadoras y primeras militantes de la FOC y una red de organizaciones, iniciativas y líderes comunitarias que integran el Consejo de Educadoras. Es de destacar la capacidad de esta red para canalizar programas y proyectos gubernamentales preservando simultáneamente la autonomía y ganando legitimidad y espacios institucionales para las organizaciones comunitarias de los barrios.
  - ❖ *Red de Apoyo Escolar (RAE)*: Esta red articula a dieciocho centros de apoyo escolar en diferentes áreas del Gran Buenos Aires. La mayoría de estos centros tienen su origen en grupos de voluntarios que realizaban tareas de apoyo escolar durante la década del ochenta. A través de su trayectoria esta red ha tendido a profesionalizar a su personal (docentes) y a gestionar una variedad de proyectos educativos con financiación gubernamental (provincial) y no gubernamental (fundaciones) así como con asesoramiento de investigadores universitarios. A diferencia de los demás casos, no se trata de una red de organizaciones de base en sentido estricto. Los organizadores de los centros de apoyo escolar han sido en su mayoría externos a los barrios y comunidades beneficiadas. Pese a la actividad común que las reúne, las organizaciones que la integran presentan características y orientaciones heterogéneas. Hay centros de apoyo escolar con una fuerte impronta confesional (católica o protestante) mientras otros son laicos; asimismo, en algunos se centran los esfuerzos en el aprendizaje de la lecto-escritura mientras otros buscan desarrollar proyectos más alternativos –plástica, teatro, música, etc.– (Delpy & Forni, 2000).

## Orígenes y Trayectoria

La mayoría de las organizaciones comunitarias que integran estas redes tienen como punto de partida la crisis socio-económica que se desató en 1989 con la hiperinflación y la ola de saqueos. Ante la escasez generalizada de alimentos y la incapacidad del Estado de dar respuestas satisfactorias a las necesidades alimentarias de amplios sectores de la población del Gran Buenos Aires, fueron mujeres de los barrios y asentamientos las que se hicieron cargo del sostenimiento de ollas populares improvisadas en alguna esquina o terreno baldío para brindar alimentación básica a entre treinta y cincuenta niños de las inmediaciones. Estas mujeres no contaban, por lo general, con experiencia de militancia política o comunitaria de ningún tipo y usualmente se trataba de madres con muchos hijos y bajo nivel de instrucción. Es difícil pensar en condiciones más precarias para una iniciativa organizacional y, en realidad, muchas de estas ollas populares desaparecieron rápidamente debido a falta de recursos y/o presiones políticas. Las organizaciones comunitarias que lograron perdurar son aquellas cuyas líderes fueron capaces de superar el aislamiento inicial propio de estas iniciativas y establecer relaciones provechosas, por un lado con otras organizaciones comunitarias que estaban atravesando las mismas severas dificultades, y por otro con instituciones que pudieran apoyarlas tales como Cáritas, diferentes ONGs de promoción y desarrollo y fundaciones donantes.

Las redes inter-organizacionales se originan como producto de la emergencia y de las necesidades extremas imperantes en ese momento, no responden a ningún plan o accionar externo a las propias comunidades. Se trata de procesos paralelos y más o menos simultáneos en el tiempo; cada red surge y se desarrolla en forma aislada, sin percatarse hasta años después de la existencia de otras redes inter-organizacionales. Las líderes de las organizaciones comunitarias se contactan entre sí en la antesala de algún funcionario u oficina municipal donde concurren en busca de apoyo (*El Encuentro* en el entonces municipio de General Sarmiento) o gracias a iniciativas espontáneas de algún miembro que sale a buscar experiencias similares a otros barrios (la *FOC* en Lomas de Zamora o la *RAE* en diferentes áreas del Gran Buenos Aires), o bien se conocen de haber compartido un programa social con anterioridad (*Femi-CAL* y el programa *PAIS* en el asentamiento San Ambrosio). En todos los casos, descubrieron que estaban atravesando las mismas dificultades y que compartían las mismas carencias. La constitución de redes inter-organizacionales como las aquí consideradas es un proceso gradual y complejo que más allá de las especificidades de cada red presenta en todos los casos tres etapas que signan la trayectoria de cada una.

Una primera etapa constitutiva tiene que ver con el mutuo conocimiento de los miembros de las distintas organizaciones y el establecimiento de un espacio común, el de la red, donde se comparte fundamentalmente información sobre actores externos (fundamentalmente agencias y programas estatales) y

aspectos del accionar de cada organización. De las redes aquí consideradas, la de Villa Itatí aún se encuentra en este estadio y durante el 2001 no era claro que fuera a superarlo prontamente. El principal producto de esta etapa es el desarrollo de confianza entre los miembros de las diferentes organizaciones comunitarias. Los principales obstáculos para esto son las diferentes filiaciones y trayectorias previas de cada organización o grupo comunitario (identidades políticas, religiosas, etc.), el recelo y la competencia latente o manifiesta entre distintos líderes de base y el hecho de que estas pequeñas organizaciones comunitarias están literalmente desbordadas por las problemáticas cotidianas.

Una segunda etapa implica pasar del intercambio de información a la elaboración de síntesis novedosas de la misma y el gradual establecimiento de puntos de vista comunes a las organizaciones miembros sobre cuestiones tales como su misión, relaciones con agentes externos y cuestiones operativas de su funcionamiento como organización red. Tras muchas reuniones y discusiones, las madres cuidadoras que integran *El Encuentro* fijaron qué era para ellas una guardería comunitaria y cuáles eran los rasgos salientes de su funcionamiento (financiación, relación con los padres y la comunidad en general, etc.), los voluntarios de la *RAE* cuál era la misión de un centro de apoyo escolar y su relación con la educación pública, las líderes de *Femi-CAL* llegaron a pautas comunes sobre como relacionarse, o no, con los punteros políticos o participar de programas sociales gubernamentales. Al llegar a este estadio es habitual que estas redes inte-organizacionales ya hayan establecido una mínima infraestructura para su funcionamiento. Pueden poseer un local propio para sus actividades (reuniones, cursos, talleres, etc.) o bien compartirlo con alguna otra institución (usualmente alguna ONG). Lo que es común a todas las redes consideradas es el esfuerzo por prevenir el crecimiento de grandes estructuras administrativas y minimizar los costos de coordinación subsumiéndolos a menudo en otros rubros tales como capacitación. En cambio, al llegar al estadio siguiente la gestión asociada de proyectos vuelve prácticamente inevitable para estas redes inter-organizacionales contar con algún personal rentado (no más de dos o tres personas que son, a su vez, integrantes de organizaciones miembros) a tiempo parcial.

Finalmente, una tercera etapa que señala la maduración de estas redes inter-organizacionales es la gestión asociada. Una vez que han establecido la confianza mutua así como puntos de vista compartidos y procedimientos y estrategias, las redes son capaces de generar iniciativas y gestionar proyectos con el apoyo de diferentes instancias gubernamentales así como fundaciones y ONGs de promoción y desarrollo. Es habitual que en este estadio de su trayectoria, las organizaciones comunitarias (trátase de guarderías, apoyos escolares o comedores comunitarios) no gestionen cada una por separado sino como red aquellos proyectos o programas que involucran sus actividades y fuentes de financiación principales. Además de no despreciables economías de escala en lo que respecta a gestiones y trámites administrativos usualmente engorrosos en oficinas gubernamentales, la gestión asociada ha permitido a las

distintas redes inter-organizacionales una mejor posición en la negociación vis a vis agencias estatales y otros agentes así como la reformulación, en algunas instancias, de la operatoria de los mismos programas. Sin embargo, el producto más relevante de la maduración de las redes inter-organizacionales es la capacidad de generar proyectos novedosos en relación con las actividades de las organizaciones miembros. Un ejemplo de esto último es el proyecto de lecto-escritura formulado y llevado adelante desde 1997 por la *RAE* en colaboración con investigadores universitarios y del CONICET a fin de desarrollar prácticas innovadoras en la alfabetización de niños de sectores populares: "Proyecto Leer y Escribir. Una propuesta de alfabetización para plurigrado". Ciertamente, ninguno de los centros de apoyo escolar que integran la *RAE* hubiera sido capaz de impulsar, y probablemente ni siquiera de concebir, una iniciativa de estas características. La misma es resultante de los procesos de aprendizaje facilitados por la estructura de red (Delpy y Forni, 2000).

## Formalización y relaciones con el Estado

Una decisión ampliamente discutida en las redes (asambleas, jornadas, encuentros) ha sido la formalización mediante la tramitación de su personería jurídica. Es una disyuntiva que atraviesan todas las organizaciones comunitarias y, particularmente, las organizaciones red. Sucede que siempre se encuentran ventajas y desventajas en torno a esta decisión y que, además, se trata de un proceso económicamente costoso y demandante dados los requisitos formales y contables que la organización deberá cumplir de allí en adelante. Una de las desventajas esgrimida en las discusiones internas ha sido el temor a la burocratización y la consiguiente pérdida de la horizontalidad, espontaneidad y naturalidad de las relaciones en el ámbito de la red. Típicamente, ha sido la necesidad de gestionar algún programa gubernamental el hecho que ha precipitado la decisión de formalizar la existencia de las redes. Es por esto último que la formalización sucede una vez que la red ha alcanzado su etapa de madurez.

En lo que respecta a las relaciones con el ámbito gubernamental, esta autonomía es aún más marcada. Las redes se originaron ante la indiferencia o incluso la hostilidad de funcionarios y autoridades estatales. La red de *Villa Itatí*, por ejemplo, se inicia a partir de un enfrentamiento con autoridades municipales; muchas de las acciones de *Femi-CAL* han estado orientadas a combatir la corrupción de funcionarios municipales:

Hicimos el plan, lo presentamos y lo aprobaron. Y pasó por el municipio. Y, como a los seis meses, más o menos, decidimos pasarlo a Cáritas porque el Municipio nos traía el alimento, tenía la problemática de los comedores escolares y mandaban la comida a criterio de ellos. Entonces, nosotros un poco abrimos los ojos, porque las cosas que nos mandaban no era lo apropiado y, aparte, al no ser lo apropiado no era el monto que tenían que cubrir. Nos estaban "sacando" más o menos 600 pesos mensuales. Hicimos lo que correspondía, una carta a Provincia, planteamos el problema, mandamos una rendición hecha del monto total de los que se compraba y de lo que ellos mandaban, y así equiparando, nos dimos cuenta que nos estaban sacando 600 pesos mensuales. En provincia nos dijeron que sí, así que pasamos a depender de Cáritas San Miguel (entrevista a Elve, *Femi-CAL*).

Otra líder de una red llegó a plantear que la relación con los municipios fue casi inexistente durante la mayor parte de la década del noventa:

...Es más, en general, hasta ha sido estratégico que [los funcionarios municipales] ni nos conozcan. Las veces que hemos querido que nos conozcan, que fuimos con la carpeta y que tuvimos la entrevista.. Me acuerdo de una Directora de Acción Social, éramos catorce personas, porque pedimos una entrevista

como red, nos fuimos con nuestra carpeta y todo, llegamos, nos hizo esperar como una hora, cuando entramos a esa oficina nos dijo: ¿Ustedes lo que quieren es charlar? ¿Quieren una entrevista? Mejor vengán otro día. Porque yo estoy muy cansada, estoy muy nerviosa.. Y yo pensé ¿De qué me estas hablando?. Habíamos pedido como con quince días de anticipación esa entrevista. Es así como una actitud de los municipios. Nos ha pasado también que nos han venido a pedir ayuda, un asesoramiento ahora últimamente (entrevista a Ana, *El Encuentro*).

Con respecto a esto último, es ilustrativo el caso de la *FOC*; ante una demanda al intendente, este intentó la cooptación de las líderes de la red en ciernes ofreciéndoles veinte puestos en la administración municipal. Los líderes políticos municipales han tendido a ver como una amenaza a su poder local el desarrollo de redes autónomas. En realidad, esta estrategia ha servido en otras ocasiones para prevenir el desarrollo de redes autónomas en distintos municipios del Gran Buenos Aires desde la transición a la democracia:

Por ejemplo, nosotros teníamos una serie de pedidos, me acuerdo eran once puntos en el 85, para Duhalde que era intendente, entre los cuales pedíamos una articulación entre salud y acción social, con representación de las educadoras que podría ser una dirección donde estuvieran las educadoras. Nosotros siempre tuvimos claro que lo que hacíamos a nivel territorial y puntual y chiquito tenían que tener una referencia de lo público. Pero cuando nos teníamos que enfrentar nos enfrentábamos, por ejemplo, Duhalde en ese momento de los once puntos no da creo que dos, y nos pide una reunión con algunas de nosotras, dos o tres representantes, fuimos cien, rompiendo totalmente las reglas, no cabíamos en ningún despacho, las escaleras estaban llenas de educadoras y ahí él nos ofrece en vez de una dirección treinta puestos de trabajo, para hacer de educadoras sanitarias, o sea rentar treinta educadoras sanitarias. Nosotras le decimos que no, que eso no va, rechazamos esa posibilidad y decidimos presupuestos para proyectos barriales. En vez de puestos para individuos, presupuestos para proyectos barriales (Rosa, *FOC*).

Más recientemente, con el proceso de descentralización de las políticas sociales, unas pocas organizaciones comunitarias que integran algunas de las redes consideradas han devenido beneficiarias de programas de emergencia laboral ejecutados por los municipios a través de la ejecución de obras de infraestructura o reparaciones edilicias. Asimismo, otras organizaciones comunitarias reciben periódicamente alimentos de diferentes municipios. Igualmente, las situaciones varían mucho de un municipio al otro. Si bien se trata de interacciones muy acotadas y poco significativas para el desarrollo de las redes, es de esperar que en el futuro estas se intensifiquen.

En cambio, las relaciones con autoridades provinciales han sido en el largo plazo más fructíferas. Luego de años de gestiones, la *RAE*, por ejemplo, logró convertirse en interlocutora de agencias provinciales y ejecutora de sus programas. Esto se repite en otras redes que coinciden en afirmar que el hecho de constituir redes integradas por muchas organizaciones les otorgó mayor capacidad de negociación. El estado provincial ha sido la principal fuente de financiación para las redes inter-organizacionales consideradas aquí. Hacia fines de la década del noventa puede observarse una creciente legitimidad y visibilidad de las redes y un consiguiente mayor reconocimiento por parte de las autoridades gubernamentales en general.

## Principales implicancias para las organizaciones comunitarias

La implicancia más evidente de la existencia de las redes inter-organizacionales ha sido el aumento significativo de los ingresos y beneficios económicos para las organizaciones comunitarias miembros. Estas últimas han logrado emprender obras de infraestructura y ampliar sus actividades. El origen de las redes se encuentra relacionado con 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, se observa que las redes tienen 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 organizaciones comunitarias hacen posible 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 organizaciones comunitarias de redes barriales como *Femi-CAL* o la de *Villa Itatí*, por ejemplo, saben más de lo que acontece en el asentamiento o la villa que los punteros políticos o los integrantes de otras organizaciones comunitarias aisladas. Las guarderías comunitarias de *El Encuentro* pueden intercambiar información permanentemente sobre los programas sociales, las normativas gubernamentales y las fuentes de financiación.

Las redes favorecen el aprendizaje ya que posibilitan la gestación de síntesis novedosas de la información, cualitativamente distinta de la existente en cada uno de los nodos que la integran. La transmisión fluida de información resulta así en la generación de nueva información en el ámbito de la red. Este segundo tipo de aprendizaje puede observarse en las mujeres educadoras de la *FOC* de Lomas de Zamora que a partir de años de experiencia compartida e interacción fueron capaces de elaborar sus propias estrategias políticas y de gestión comunitaria distintas de aquellas planteadas desde el municipio. Indudablemente, la existencia de ambos procesos de aprendizaje ha favorecido el desarrollo de las organizaciones comunitarias integrantes de las diferentes redes y mejorado su funcionamiento gracias a la cantidad y calidad de los servicios brindados a sus respectivos beneficiarios.

En el largo plazo, su aporte más importante ha sido la legitimación de las organizaciones comunitarias de los pobres y excluidos. 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 organizaciones comunitarias de los pobres y excluidos, que se iniciaron como ollas populares u otras iniciativas improvisadas adquieren hacia fines de la década un creciente reconocimiento y visibilidad para su accionar. Este proceso de legitimación impulsado por las redes inter-organizacionales trasciende a las organizaciones miembro para abarcar a las organizaciones comunitarias de los pobres y excluidos en general.

Una forma de evaluar el efecto del desarrollo de las redes es observar qué ocurre con aquellas organizaciones comunitarias que, por diferentes motivos, no se integran a las mismas. El aislamiento tiene severas consecuencias para este tipo de organizaciones pues son altamente vulnerables frente a actores poderosos como los gobiernos locales y las maquinarias políticas. En el transcurso del trabajo de campo pudo observarse que las organizaciones comunitarias no integradas a las redes tienen un desarrollo institucional mucho más débil y, usualmente, se encuentran totalmente subordinadas a caudillos políticos locales que pueden manipularlas en función de sus propios intereses, comprometiendo su accionar y continuidad.

Tanto el origen como la trayectoria de las redes de organizaciones comunitarias ha sido un proceso autónomo de las organizaciones comunitarias en el que estas en forma inductiva y gradual fueron generando espacios inter-organizacionales y relaciones con otros actores. Si bien, el desarrollo de algunas de estas redes fue observado con simpatía e incluso, en ocasiones, respaldado por algunas ONGs de desarrollo y promoción, agencias de cooperación internacional o fundaciones, ningún agente externo puede arrogarse la autoría ni de la totalidad o de parte alguna de este proceso de creación organizacional.

En síntesis, el desarrollo de redes inter-organizacionales ha hecho posible la supervivencia de numerosas organizaciones comunitarias y facilitado enormemente su consolidación así como la mejora y ampliación de sus actividades. También, ha promovido la legitimación de este tipo de organizaciones comunitarias frente al Estado y la sociedad en general. A través de las redes, es posible en todos los casos considerados negociar con los funcionarios estatales y desarrollar un accionar autónomo. Sin embargo, más allá de todos los aspectos positivos del funcionamiento de estas redes inter-organizacionales durante una década, aún hay mucho por hacer. Las redes no han demostrado efectividad en llevar adelante propuestas que incidan con efectividad en las políticas públicas ni han alcanzado diseños organizacionales que les permitan actuar mancomunadamente más allá de los límites de cada red particular.

Buenos Aires, DIC/2002

por **Pablo Forni**

Investigador Principal, Área ONGs y Políticas Públicas, IDICSO, USAL.

Email: [forni@mail.retina.ar](mailto:forni@mail.retina.ar)

## Referencias bibliográficas

BLUMER, Herbert. "The Methodological Position of Symbolic Interactionism" en **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, pp 216-36, 1996.

DELPY, Susana y Pablo FORNI. **Los centros de apoyo escolar. Diez años en red**. Buenos Aires: RAE – Fundación ARCOR – Inter American Foundation, 2000.

FEIJOÓ, María del Carmen, **Nuevo país, nueva pobreza**, Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires, 2001.

FORNI, Pablo "De un programa provincial de emergencia a una red de organizaciones comunitarias: El caso de Femi-CAL", **Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires. 2000. Municipios – Políticas Sociales**, Honorable Senado de la Nación, Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2000.

FORNI, Pablo "El surgimiento de redes inter-organizacionales y la consolidación de las ONGs de base en el Gran Buenos Aires", **Revista de Ciencias Sociales**, no. 12, octubre 2001, UNQUI.

FISHER, Julie. **The Road from Rio. Sustainable Development and the Nongovernmental Movement in the Third World**. West Port, CN, Praeger, 1993.

FISHER, Julie. **Nongovernments. NGOs and the Political Development of the Third World**. West Hartford, CN, Kumarian Press, 1998.

GRANOVETTER, Mark. "The Strengh of Wak Ties", **American Journal of Sociology**, 78, pp. 1360-1380, 1973.

KRAATZ, Matthew. "Learning by Association? Interorganizational Networks and Adaptation to Environmental Change", **Academy of Management Journal**, vol. 41, no. 16, pp. 621-23, 1998.

KIRK, Jerome y Marc MILLER. **Reliability and Validity in Qualitative Research**, Beverly Hills: Sage Publications, 1986.

LAUMANN, Edwards, Joseph GALASKIEWICZ y Peter MARDSEN. "Community Structure as Interorganizational Linkages", **Annual Review of Sociology**, no. 4, pp. 455-84, 1978.

LAVILLE, Jean-Louise. "L'association: une liberté propre a la democratie" en J.L. Laville y R.Sainsaulieu, **Sociologie de l'association. Des organizations a l'preuve du changement social**, París: 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: CEIL, 1995.

SCHAPIRA, Prevot y Marie FRANCE. "Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994", **Revista Mexicana de Sociología**, vol. 59, no. 2, abril-junio, pp. 73-94, 1996.

TRIST, E.L. "Referent Organizations and the Development of Interorganizational Domains", **Human Relations**, 36 (3), 269-284.

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, no. 1, pp. 57-77, 1998.

POWELL, Walter y 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.

SALAMON, Lester. "The Rise of the Nonprofit Sector", **Foreign Affairs**, vol. 73, no. 4, pp. 111-24, 1994.

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.

SÚAREZ, Francisco. "Debilidades de las ONGs", **Enoikos**, año III, no. 9, Diciembre 1995, pp. 47-53, 1995.

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.

THOMPSON, Andrés. "Beneficiencia, 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.

THORELLI, Hans. "Networks: Between Markets and Hierarchies", **Strategic Management Journal**, Vol. 7, 37-51, 1986.