

LECCIÓN 11

LA ECONOMÍA DE DONACIONES INSTITUCIONALES

11.1.- Las instituciones donantes y de servicios “sin fines de lucro” como unidades económicas.

La economía de donaciones institucionales está constituida por el conjunto de actividades de significado y contenido económico realizado por asociaciones e instituciones que canalizan y distribuyen recursos, bienes y servicios en carácter de donaciones; instituciones que no cobran a sus beneficiarios por los servicios que les prestan, y que operan sin fines de lucro.

Instituciones donantes que pueden ser reconocidas como expresiones de esta forma económica han existido desde la antigüedad. Las ha habido de muy distintos tipos y características, siendo su forma más difundida y tradicional las instituciones y fundaciones de ayuda social a categorías de personas desvalidas –enfermos, niños, ancianos, indigentes-, y cuyas actividades pueden ser comprendidas como de beneficencia. No obstante las muchas críticas de que pueden ser objeto estas instituciones, a menudo ellas cumplen tareas de hondo contenido humano y de indudable beneficio social, alcanzando en ocasiones grados de solidaridad que merecerían el calificativo de heroica.

Esta forma tradicional de la economía de donaciones institucionales ha visto crecer una expresión moderna constituida por fundaciones de co-financiamiento, agencias de servicios, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones privadas sin fines de lucro, grupos de animación, centros de capacitación popular, organismos internacionales dedicados a enfrentar problemas de salud, alimentación, educación, etc., centros de promoción y desarrollo, institutos de investigación, etc., de diversa denominación, origen y características.

En términos genéricos, esta forma moderna de donaciones institucionales puede ser identificada por su objetivo global de promoción y desarrollo, en las distintas acepciones de los términos. Tales instituciones han surgido especialmente a partir de 1945, en una gran mayoría de países, teniendo una notabilísima expansión a partir de los años setenta. En sus orígenes se encuentran, generalmente, motivaciones altruistas de índole religiosa, ético-social, política y tecnológica (aunque también, a veces, la búsqueda de acceso a beneficios y recursos de distintas proveniencias, con propósitos particulares).

Las actividades y funciones que cumplen estas instituciones son variadas, siendo las más importantes: la capacitación social y técnica, el financiamiento de organizaciones de origen popular, la ayuda material para enfrentar problemas económico-sociales urgentes, la promoción social y cultural, la investigación de la realidad local, la asistencia técnica y la asesoría a pequeños grupos, el apoyo a organizaciones políticas, sindicales, cooperativas, etc.

Para comprender las características y el modo de operación de estas instituciones, consideradas en cuanto a unidades económicas, es preciso distinguir diversos niveles encadenados de instituciones que hacen fluir los recursos y servicios económicos desde los donantes hasta los beneficiarios. En dicho encadenamiento encontramos fundaciones y agencias de financiamiento (que operan generalmente en los países desarrollados), instituciones de servicios profesionales (que obtienen financiamientos de las primeras para prestar servicios en los países desarrollados), y grupos de promoción y animación, que trabajan directamente en la base social.

Los vínculos y relaciones económicas entre estos distintos niveles institucionales se basan en relaciones de carácter cuasi-contractual ; no obstante, se ha hecho común considerar que las fundaciones y agencias que aportan financiamientos se presentan como donantes mientras que las instituciones de servicio y grupos de promoción serían su contraparte beneficiaria. Pero

un análisis más a fondo de estas relaciones y flujos económicos muestra que las agencias, institutos y grupos de promoción, son, en realidad, instituciones intermediarias que canalizan recursos desde los donantes efectivos (que son los que aportan a la formación de los fondos que las agencias gestionan), hasta los reales beneficiarios (que son las personas, grupos, organizaciones de base, aldeas, etc. que reciben y se benefician con la actividad de las instituciones de servicio).

Para comprender con mayor amplitud la naturaleza de esta intermediación institucional en la economía de donaciones, es oportuno considerar algunos rasgos de su comportamiento económico.

Un elemento importante que distingue a las instituciones donantes es su carácter profesional, en el sentido que para ellas el hacer donaciones constituye una función técnica específica, para cuya realización disponen de un personal profesionalizado, un cuerpo de funcionarios. Las actividades que realizan son distintas según los niveles organizativos: las fundaciones administran y asignan fondos, las instituciones y grupos locales transforman esos fondos en servicios (capacitación, asesoría, investigación, etc.) que ponen a disposición de los beneficiarios. Así, las instituciones intermedian y ponen en contacto la voluntad de los donantes (que se traduce en una oferta de donaciones) con la voluntad de los beneficiarios (que se manifiesta como una demanda de servicios).



Otro elemento distintivo de las instituciones donantes consiste en que tienen la obligación de hacer donaciones con los activos disponibles al efecto, no pudiendo utilizar los fondos para otros propósitos. Los que aportan los recursos financieros, colocan los fondos en una agencia o fundación para que ella los distribuya y asigne de acuerdo a los objetivos de los donantes; en las agencias el personal profesional presta dicho servicio de distribución, siendo remunerado por su trabajo. Algo similar sucede en las instituciones de servicio y grupos de promoción: el personal de estas instituciones es pagado por las agencias de financiamiento para que realice esos trabajos. Así como los donantes han contratado servicios profesionales para asignar los recursos, así las agencias han contratado servicios (de capacitación, asesoría, investigación, etc.) en favor de terceros, los beneficiarios reales.

Por ser profesionales y estar obligados a hacer donaciones o prestar servicios gratuitos, las instituciones donantes son permanentemente juzgadas y evaluadas –generalmente en términos subjetivos- por los sujetos que reciben o que demandan donaciones de ellas. Los beneficiarios deben saber que otros (los donantes) han pagado a esos profesionales los servicios que les prestan; que no hay en la ejecución de dichos servicios un mérito altruista particular, excepto cuando los servicios son prestados con niveles de calidad y cantidad que ponen de manifiesto un interés solidario especial por parte de quienes los efectúan.

Como todo cuerpo de funcionarios institucionales, el personal de estas unidades económicas puede presentar grados más o menos manifiestos de burocratización, y ser más o menos transparentes en su funcionamiento y en sus operaciones. Pueden también ser más o menos eficientes en el uso de los recursos y en la ejecución de las actividades.

En estos planos, el gran problema de estas instituciones es que los sistemas de evaluación y de control suelen ser muy poco exigentes, debido a que quienes contratan los servicios (los donantes) no son los que se benefician o perjudican con ellos; en la mayoría de los casos ni siquiera conocen a esos beneficiarios, de manera que mal pueden efectuar evaluaciones y controles cuidadosos.

CONSECUENCIA DE ESTA SITUACION ES QUE LA VALIDEZ DE LA ACCION DE LAS INSTITUCIONES DEPENDE DIRECTAMENTE DE LA ETICA DE SUS INTEGRANTES, DE SU GRADO DE COMPROMISO Y ADHESION PERSONAL A LOS PROCESOS QUE SIRVEN O APOYAN, Y DE LAS RIGUROSAS EVALUACIONES AUTOCRITICAS QUE HAGAN PERIODICAMENTE. DECISIVO PARA CADA UNO DE ESTOS ASPECTOS SERA LA ADOPCION DE MECANISMOS AMPLIAMENTE DEMOCRATICOS, PARTICIPATIVOS Y AUTOGESTIONARIOS AL INTERIOR DE ESTAS UNIDADES INSTITUCIONALES.

EL CARACTER SOLIDARIO DE LAS INSTITUCIONES DONANTES Y DE SERVICIOS DEPENDERA, FUNDAMENTALMENTE, DE LAS ESTRUCTURAS Y PRACTICAS INTERNAS, DE SU MODO DE RELACIONARSE CON LOS BENEFICIARIOS (QUE PUEDE SER MAS O MENOS PATERNALISTA O SOLIDARIO), Y DE LOS VALORES Y CONTENIDOS ETICOS E INTELCTUALES DEL TRABAJO QUE REALIZAN. ES ESTO LO QUE OTORGA A LOS SERVICIOS PROFESIONALES CONTRATADOS Y REMUNERADOS, UN VALOR ALTERNATIVO REAL.

En tal sentido, cabe destacar la importancia de que en las instituciones se desarrolle un tipo de profesionalismo distinto del que se forma en las empresas privadas y en los organismos públicos.

Hay un tipo de vínculos subjetivos, un compromiso social, una compenetración en la problemática de los sectores populares y de sus necesidades, un uso cuidadoso y austero de los recursos de modo que se maximice el servicio a los beneficiarios y no el beneficio de las instituciones o de su personal, que se traducen en comportamientos solidarios, en apropiados criterios de selección de técnicas apropiadas, en formas democráticas y participativas de adopción de decisiones, en tomar en cuenta la voluntad de los beneficiarios, y en la promoción de su participación en los mismos planes de trabajo institucional .

En todo esto –y no en el volumen de recursos acopiados y operaciones realizadas, que pone de manifiesto más que otra cosa la capacidad que demuestran tener para acceder a las fuentes de financiamiento- reside la adscripción de las instituciones de intermediación y servicio a la economía alternativa y solidaria.

11.2.- Algunos criterios y orientaciones de la acción en las instituciones donantes con características alternativas.

No pretendemos exponer aquí criterios deseables correspondientes a un "deber ser", sino sintetizar algunas principales orientaciones y líneas de acción adoptadas de hecho por instituciones donantes y de servicio en las que podemos reconocer características alternativas.

Un primer criterio corresponde a una opción por los pobres, caracterizado con diferentes denominaciones y conceptos: los marginados, los trabajadores, los sectores populares, las clases dominadas, las categorías excluidas y subordinadas, etc. Dentro de esa opción general, las instituciones se interrogan sobre la conveniencia de favorecer a los sectores más atrasados, o bien a las categorías que teniendo ciertas capacidades y potencialidades, están en condiciones de desarrollar un proceso de desarrollo autosostenido.

Un segundo criterio consiste en apoyar preferentemente a grupos de base, especialmente aquellos que tienen un grado de organización previa (aunque sea primaria, no constituida legalmente), o que están en curso de generar organizaciones. Grupos tales como las comunidades campesinas las cooperativas, las organizaciones sindicales y vecinales, las organizaciones económicas populares del sector informal urbano, las comunidades con identidad religiosa u otra, los grupos de auto-ayuda, etc. Al interior de esta opción general, la interrogante se refiere a la conveniencia de apoyar grupos y organizaciones de tipo tradicional, o bien grupos nuevos que incorporan elementos ideológicos y organizativos que responden a experiencias y al desarrollo de la creatividad popular.

Un tercer criterio, habitualmente presente, corresponde a una opción a favor de grupos y actividades que se insertan en algún modelo de desarrollo alternativo, esto es, no basado en las relaciones sociales vigentes consideradas injustas y discriminatorias. En general, las organizaciones no-gubernamentales que promueven el desarrollo lo conciben como desarrollo integral, alternativo, fundado en los intereses populares, protagonizado por los sectores subordinados. Con este criterio, se opta simultáneamente por apoyar experiencias y procesos que impliquen actividades transformadoras. Aquí las interrogantes derivan de las distintas concepciones del cambio y del desarrollo, al interior de este encuadramiento global.

Un cuarto criterio, que especifica los anteriores, tiende a privilegiar aquellas organizaciones y proyectos que den lugar a beneficios inmediatos de carácter económico, social o cultural, y que al mismo tiempo aporten a mediano o largo plazo algún tipo de soluciones permanentes de los problemas. En este plano, las preferencias oscilan entre apoyar grupos y actividades de acción inmediata para solucionar problemas prácticos, o bien centros de capacitación y de promoción que promuevan las capacidades de las personas y organizaciones.

Un quinto criterio que, aunque no siempre está presente tiende a generalizarse, orienta las donaciones y apoyos institucionales hacia programas de acción considerados integrales, en el sentido que combinan funciones de investigación, capacitación, asesoría y asistencia técnica (si se trata de instituciones de servicio y promoción), o que integran actividades económicas, culturales, organizacionales y sociales (si se trata de organizaciones populares de base o asociaciones de éstas). Se observa cierta preferencia por aquellas organizaciones que realicen actividades económicas de beneficio social, en torno a las que se articulan las actividades educativas y organizacionales más amplias.

Un sexto criterio consiste en optar por aquellas organizaciones que en sus estructuras internas y en sus vínculos externos son democráticas y participativas, no manifiestan inflexibilidades burocráticas, y demuestran idoneidad y eficiencia en sus actividades. Se aprecia que se hayan formado por iniciativa y convicción de sus miembros y no por la imposición de algún poder exterior; se considera esencial la independencia de los grupos respecto de los gobiernos y de las instituciones públicas, juzgándose con criterios variados la calidad de los vínculos que mantengan con las Iglesias, partidos políticos, gremios, organismos internacionales, etc.

Un séptimo criterio es el de propender consciente y sistemáticamente a la autonomía, independencia y autosuficiencia de los grupos beneficiados respecto de las instituciones de servicio y especialmente de las agencias de financiamiento y donaciones. Se trata de evitar la dependencia que genera en ciertos grupos la recepción de donaciones.

Un octavo criterio consiste en no apoyar actividades desconectadas y eventuales sino proyectos y programas de trabajo, en que se articulen en el tiempo conjuntos de actividades complementarias, tendientes al logro de objetivos generales y particulares predefinidos.

Actualmente algunos propenden incluso a un nivel de articulación y continuidad aún superior, en el sentido de apoyar no sólo proyectos y programas, sino procesos, esto es, dinámicas sociales y organizativas sostenidas en el tiempo, que involucran múltiples sujetos. Los proyectos tienden a concebirse insertos en tales procesos de conjunto, encadenándose unos a otros como elementos de una estrategia de acción coherente, o en algún proyecto de desarrollo más amplio.

Un noveno criterio, sólo en apariencia contradictorio con el anterior, corresponde a la preferencia por proyectos y actividades de pequeña escala, evitando crecimientos desmesurados o demasiado rápidos que impliquen burocratización de las actividades y formalización de centros de poder que escapen al control de las bases.

Al indicar el tamaño como "pequeño" no se están poniendo limitaciones externas al volumen de las operaciones y actividades; como señala una institución, se quiere que el proyecto sea "lo suficientemente complejo para desafiar al grupo a que lo emprenda, y lo suficientemente sencillo para que lo pueda resolver con éxito". Y aún más precisamente, el tamaño del proyecto queda supeditado al grado de constitución del sujeto que lo ha de realizar y gestionar, de modo que el sujeto pueda mantener bajo control el desarrollo del proceso, y crecer junto con éste. En cualquier caso, explicitado o no, se buscará maximizar el impacto económico, social o político de los recursos invertidos en el proyecto.

Coherentemente con la preferencia por la "escala humana" está la tendencia de algunas instituciones de financiamiento y de servicios a descentralizar los recursos materiales y humanos, racionalizando la especialización y localización de las organizaciones apoyadas. En el mismo sentido, se busca evitar las rivalidades y la competencia interinstitucional por los recursos.

Un décimo criterio que preside, en general, la acción de las instituciones donantes, consiste en fundar las opciones y decisiones en análisis y evaluaciones lo más científico y rigurosos posible, de las organizaciones, sus potencialidades, el contexto en que actúan, etc. A menudo una primera etapa de los apoyos institucionales consiste simplemente en el estudio de las realidades locales y organizacionales, con el objeto de hacer los diagnósticos y proyecciones que permitan definir los programas de acción más adecuados.

Es este criterio el que tiende a traducirse en la extendida práctica de la denominada "investigación acción"; a través de ésta se busca establecer relaciones fluidas entre las instituciones y las organizaciones de base, en un proceso de toma de conciencia colectiva de los problemas y sus vías de solución, que dé inicio a un programa de acción en que el sujeto principal son las organizaciones que protagonizan su propio desarrollo, y en que las instituciones las acompañan y apoyan en el mismo.

11.3.- Sobre la eficiencia y la lógica operacional de las instituciones donantes.

Cada institución donante puede considerarse como una unidad económica que opera especialmente al interior de la economía alternativa y solidaria, y que es parte de lo que podría denominarse "mercado" de las donaciones. En cuanto unidades económicas particulares, las instituciones donantes (en sus varios niveles y tipos de actividad), manifiestan en su modo de ser y de actuar una racionalidad o lógica operacional específica.

Como en cualquier tipo de empresa o unidad económica, la racionalidad de las instituciones donantes se encuentra implícita en su modo de organización y en sus actividades. Es importante tomar conciencia de esa lógica, hacerla explícita, pues ello puede permitir una toma de decisiones más eficiente y transparente, y superar eventuales problemas de funcionamiento. En efecto, existen en la economía de donaciones institucionales ciertos problemas y dificultades que pudieran ser satisfactoriamente resueltos mediante una coherente aplicación de criterios económicos derivados de su propia racionalidad.

Entre los problemas aludidos se encuentra la amplia discrecionalidad que tiene el cuerpo de funcionarios de las instituciones para adoptar las decisiones, sin que existan simultáneamente apropiados métodos y procedimientos de evaluación de las decisiones y operaciones de evaluación de las decisiones y operaciones. Los mismos objetivos operacionales de las

instituciones suelen ser puestos por los funcionarios que trabajan en ella; y la evaluación de su actividad es realizada por ellos mismos. Este es un problema muy serio, pues las instituciones donantes son –como hemos visto- intermediarias entre los donantes y los beneficiarios, debiendo operar en consonancia con los objetivos que tienen los primeros al hacer las donaciones, y los segundos al solicitarlas.

Son varias las cuestiones que se plantean al nivel de la lógica operacional de las instituciones donantes, cuya solución teórica permitiría vencer el desafío de adecuarse a los objetivos de donantes y beneficiarios, articulándolos coherentemente. Ellas son:

- a) ¿Existe un objetivo económico racional que pueda guiar las decisiones de las instituciones donantes, que sea de algún modo equivalente al objetivo de la maximización de las utilidades propio de las empresas que operan en el mercado de intercambios?
- b) ¿Con qué indicadores puede evaluarse la eficiencia operacional de las instituciones donantes, de modo que los donantes y los beneficiarios puedan hacer comparaciones entre instituciones distintas y efectuar las opciones consecuentes?
- c) ¿Existe algún criterio que permita identificar el " tamaño óptimo " de estas unidades económicas?

Sin ser posible extendernos aquí en los análisis y argumentaciones que nos llevan a proponer ciertas respuestas a tales interrogantes, cabe exponerlas sintéticamente.

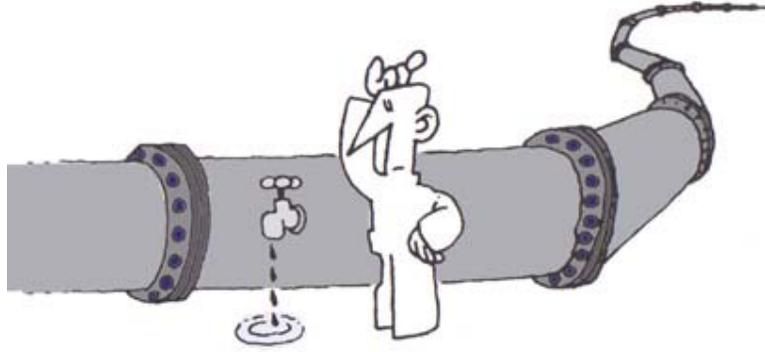
Una primera consideración del objetivo operacional de las instituciones donantes nos lleva a identificar la maximización de la oferta efectiva de donaciones, esto es, que la cantidad y calidad de los bienes y servicios que transfieren a los beneficiarios sea la mayor y mejor posible.

Una segunda consideración del asunto permite comprender que maximizar la oferta de donaciones es sólo una parte del objetivo económicamente racional de las instituciones donantes. Porque no necesariamente el hecho de que se efectúen más donaciones y de mejor calidad implica que el beneficio que obtengan los receptores sea el más elevado. En efecto, podría haber muchas donaciones mal distribuidas, implicando ello deficiencias de las instituciones intermediarias. De ahí que aparezca como objetivo racional de las donaciones, maximizar la satisfacción de la demanda potencial de donaciones.

Esto implica, por un lado, buscar que la mayor parte de la demanda potencial de donaciones se convierta en demanda efectiva, motivando y suscitando las correspondientes decisiones de solicitarlas por parte de quienes las necesitan realmente. Por otro lado, se trata de distribuir las donaciones de bienes y servicios de manera que la mayor proporción posible de la demanda potencial sea satisfecha; distribución que se refiere tanto a la selección de los sujetos beneficiarios, como al tipo y calidad de los bienes y servicios que se donan para satisfacer aquella demanda.

NO SE TRATA DE DOS OBJETIVOS DISTINTOS, SINO DE DOS COMPONENTES DE UN OBJETIVO UNICO, CUAL ES LA MAXIMIZACION DE LAS DONACIONES EN TERMINOS DEL BENEFICIO QUE ELLAS TENGAN PARA LOS RECIPIENDARIOS.

EN EFECTO, LA MAYOR OFERTA EFECTIVA DE DONACIONES Y LA MAYOR SATISFACCION DE LA DEMANDA POTENCIAL DE DONACIONES CONSTITUYEN EL BENEFICIO MAXIMO PARA LOS SUJETOS EN CONDICIONES Y NECESIDAD DE RECIBIRLAS.



Si tal objetivo es operacional de las instituciones, su eficiencia operacional será el grado en que lo cumplan, en base a los recursos que cada una de ellas disponga. El asunto es medir y evaluar con objetividad tal nivel de eficiencia. ¿Qué indicadores pueden ser utilizados para ello?

Al menos un aspecto de esta evaluación puede hacerse cuantitativamente en forma rigurosa. En la medida en que las operaciones de intermediación institucional han de considerarse como insertas en relaciones de intercambio, su eficiencia puede ser medida con un cálculo de costos-beneficios.

Un concepto clave para esta medición es el de costos de intermediación, entendido como la diferencia entre los activos que la institución recibe de los donantes (que constituyen el total de sus recursos disponibles para donaciones), y los activos que efectivamente transfiere a los beneficiarios.

Existe siempre una diferencia, que se produce por varios motivos. En primer lugar, porque el funcionamiento y la actividad de la propia institución tienen un costo (equipamiento, remuneraciones al personal, gastos operacionales) que ha de ser solventado con los activos en ingreso. En segundo lugar, porque los bienes y servicios que la institución transfiere a los beneficiarios suelen ser de distinto tipo que sus ingresos; en efecto, normalmente la institución recibe un financiamiento en dinero, mientras que transfiere asistencia técnica, servicios profesionales, bienes de consumo o de capital, capacitación, etc. En tal sentido, un trabajo profesional de alto nivel puede significar un incremento de valor que se verifica durante la transformación de los activos recibidos en los activos transferidos. Hay que considerar, además, otras formas de valorización o depreciación de los activos, durante el curso de la actividad intermediadora.

TENEMOS, ASI, QUE LOS ACTIVOS TRANSFERIDOS SERAN EQUIVALENTES AL TOTAL DE LOS ACTIVOS RECIBIDOS POR LA INSTITUCION, MENOS LOS COSTOS INSTITUCIONALES, MÁS (O MENOS) EL VALOR AGREGADO EN EL PROCESO DE TRABAJO EFECTUADO POR LA INSTITUCION AL TRANSFORMAR LOS RECURSOS QUE RECIBE EN LOS QUE ENTREGA.

Con esta fórmula puede medirse la eficiencia de la operación institucional, que será mayor mientras menores sean los costos de intermediación, a saber, la diferencia de valor entre los activos recibidos y los bienes o servicios transferidos.

Con similar criterio cada institución puede calcular el "precio" o costo de cada una de sus actividades y servicios, pudiéndose efectuar luego las correspondientes comparaciones entre instituciones. Así por ejemplo, el "precio" de cierta capacitación técnica resulta de dividir el

monto de financiamiento necesario para realizarla, por el número de unidades de capacitación efectuadas; tal "precio" resultará distinto en diferentes instituciones capacitadoras.

Los "costos de intermediación" y los "precios" de las actividades que efectúan las instituciones en beneficio de los beneficiarios, son indicadores que nos permiten encarar el problema del tamaño óptimo de las instituciones donantes.

El problema tiene varias dimensiones interrelacionadas, en cuanto el tamaño de la unidad económica tiene que ver con varias variables: el volumen de los activos económicos con que opera, la cantidad de beneficiarios a quienes presta servicios, y el tamaño de la institución misma en cuanto a su personal profesional, sus instalaciones y equipamiento. Todos estos elementos inciden sobre los costos de intermediación y sobre los "precios" de los servicios donados.

El óptimo respecto a cada uno de ellos, será aquel tamaño en el cual los costos de intermediación y los "precios" de los bienes y servicios entregados, permiten la máxima satisfacción de la demanda potencial de donaciones por unidad de activos recibidos para donaciones.

En distintos tamaños, los costos de intermediación y los "precios" de los servicios serán diferentes, pues se manifiestan diferentes economías y deseconomías de escala que es preciso detectar en cada caso particular. Pero en estos distintos tamaños, también son distintos los volúmenes de actividades y de servicios transferidos, que benefician a los sujetos y organizaciones receptores. Entre ambas variables, en algún nivel correspondiente a un determinado tamaño de la institución, se encuentra el " punto de equilibrio".

Con estos criterios de evaluación y cálculo de la eficiencia en este tipo de unidades económicas, sus integrantes pueden alcanzar un cierto grado de objetividad en la autovaloración y autocrítica de sus actividades y operaciones. Así podrán, en alguna medida, superar aquella carencia de retroalimentación en sus decisiones, tanto de parte de los donantes como de los beneficiarios, que deriva del hecho que quienes pagan los servicios institucionales son sujetos distintos de quienes los reciben; lo que hace que tanto unos como otros carezcan de los elementos de juicio y de poder suficientes para juzgar y corregir las deficiencias que detecten.