



El público en las organizaciones de la comunidad

La visión del mundo por parte de la gente se ve formada y alimentada por interacciones personalizadas en pequeños grupos sociales: en primer lugar en la familia, después en la calle, quizá, o en el barrio o la aldea. Esos grupos también tienen un fin político, pues por lo general la gente obtiene más beneficios en grupos que individualmente.

Sin embargo, cuando las personas salen de esos grupos se encuentran con que el mundo más amplio está organizado conforme a principios muy diferentes, y es más probable que sean objeto de decisiones que se transmiten de arriba abajo. Sea en los servicios sociales, en los mercados o en la vida civil y política, es más probable que queden excluidas que incluidas.

El problema es en parte práctico. Muchas facetas de la vida moderna no se pueden limitar al hogar, la aldea o la calle. La complejidad y el gran número de personas que intervienen reducen las posibilidades de una interacción personalizada. La intrusión de los valores del mercado también desempeña un papel, pues en la actualidad son muchos más los bienes y los servicios que se obtienen a cambio de dinero constante que mediante el intercambio mutuo en el seno de la comunidad.

Con el tiempo, los países desarrollan las instituciones de la sociedad civil: un poder judicial justo, un poder ejecutivo responsable, una prensa libre y tradiciones de transparencia, responsabilidad y juego limpio. A menudo hace falta la acción en grupo para que esas instituciones evolucionen y para asegurar que sigan respondiendo a las aspiraciones populares en pro de una auténtica participación.

Pero a menudo los gobiernos de los países en desarrollo desalientan esa partici-

pación. A partir de una teoría del desarrollo "de arriba a abajo", por lo general se han centrado en suministrar alimentos, servicios o activos, en lugar de permitir que el público haga más por sí mismo. Los gobiernos han entendido el desarrollo como algo que deben hacer por el pueblo, y no algo que haga el pueblo, con lo cual han sofocado muchas iniciativas de la base y las han controlado, en lugar de fomentarlas y ampliarlas.

Las cosas están cambiando. Muchos grupos de la comunidad cuentan ya con la atención y el respeto de los gobiernos de muchos países en desarrollo. La energía de las personas que los forman y las soluciones creativas que aportan han ayudado a persuadir a los gobiernos del valor de la intervención de los grupos participativos de la comunidad. También los donantes —desilusionados con los resultados de gran parte de la asistencia oficial— están canalizando una parte mayor de su dinero por vías no gubernamentales. El resultado es que se ha producido una explosión de movimientos participativos en la mayor parte de los países en desarrollo.

Las organizaciones de la comunidad que impulsan esos movimientos son, por su propia naturaleza, difíciles de clasificar y analizar. El presente Informe se refiere a dos tipos generales: organizaciones populares y organizaciones no gubernamentales (ONG).

Cabe definir a las *organizaciones populares* como organizaciones democráticas que representan los intereses de sus miembros y son responsables ante ellos. Están formadas por personas que se conocen entre sí, o que comparten una experiencia común, y la continuación de su existencia no depende de iniciativas ni de financiación

Es más probable que la gente quede excluida de la vida política que incluida en ella

externas. En los países en desarrollo muchas de ellas son pequeñas, tienen una base local y un funcionamiento flexible. Pero no tienen por qué limitarse a las bases. Pueden difundirse vertical y horizontalmente del nivel local al regional y el nacional y representar a redes de grupos de la comunidad o profesionales o a sindicatos.

Cabe definir a las *organizaciones no gu-*

bernamentales (ONG) como organizaciones voluntarias que trabajan con otras y muy a menudo en nombre de éstas. Su labor y sus actividades se centran en cuestiones y en gente que están más allá de su propio personal y sus propios miembros. A menudo las ONG tienen estrechos vínculos con organizaciones populares y canalizan el asesoramiento técnico o el apoyo financiero como organizaciones intermedias de servicios. Pero desde el punto de vista organizativo, las ONG pueden ser muy diferentes de las organizaciones populares y a menudo tienen jerarquías burocráticas sin las características democráticas ni la responsabilidad de casi todos los grupos populares.

La distinción entre los dos tipos de organizaciones no es rígida: muchos grupos podrían razonablemente incluirse en cualquiera de las dos categorías.

Organizaciones populares en países en desarrollo

La idea de formar una organización popular puede proceder de la propia gente, como ocurre con los grupos tradicionales de autoayuda de Asia y del África subsahariana, en los cuales un grupo de personas se une para mancomunar su fuerza de trabajo, obtener crédito, comprar bienes conjuntamente o promover y desarrollar formas más sostenibles de agricultura (recuadros 5.1 y 5.2). O el impulso puede proceder de fuera del grupo, quizá de una persona dinámica que percibe las necesidades de una comunidad y sugiere formas de satisfacerlas (recuadro 5.3).

A veces los grupos se forman como reacción a la incapacidad del gobierno para suministrar infraestructuras o servicios. El Proyecto de vivienda pública de El Cairo se creó a fines del decenio de 1970 ante la prolongada pasividad del Gobierno frente a la situación de los barrios pobres. El objetivo no se limitaba a construir algunas de sus propias viviendas, además de abastecer de agua y dotarse de alcantarillado, sino que se trataba también de inducir al Gobierno a suministrar esos servicios (recuadro 5.4).

En otros casos, lo que el Gobierno sí hace es impulsar la creación de grupos. La

RECUADRO 5.1

Grupos de autoayuda en la agricultura

Tradicionalmente, los agricultores de todo el mundo se han unido en grupos de autoayuda, especialmente para compartir su fuerza de trabajo. Por ejemplo, los vecinos podrían en un día designado ayudar a trabajar la tierra de uno de los agricultores. No se les paga, pero se les da de comer y cualquier de ellos puede solicitar la misma ayuda a los demás.

En un sistema más organizado, los agricultores pueden, de forma rotativa, ayudarse mutuamente a preparar la tierra para el cultivo de diversos productos. Esta forma de cooperación, muy difundida en África, recibe los nombres de *nhimbe* y *jangan* en Zim-

babwe, *owe* y *are* en Nigeria occidental y *nnoboa* en la parte sudoriental de Ghana.

También se han formado grupos de autoayuda para proporcionar crédito, normalmente entre personas de ingresos parecidos, aunque cada una de ellas puede participar en varios grupos si cumple los requisitos necesarios. Esos grupos también tienen diversos nombres: *esusu* entre los yorubas de Nigeria occidental, *susu* en Ghana, *ibimina* en la comuna kivuye del norte de Rwanda, *tontines* o *njangis* en el Camerún, *cheetu* en Sri Lanka y *samabaya* en Bangladesh.

RECUADRO 5.2

México: Unión de Ejidos Julio Sabines

En el decenio de 1970 unos agricultores pobres emigraron a la región de la selva tropical de Marqués de Comillas, cerca de la frontera de México con Guatemala. Sus prácticas de cultivo rotativo, combinadas con la ganadería de grupos más poderosos, deforestaron el 40% de la zona. En 1988 el Gobierno de México reaccionó prohibiendo la tala de árboles.

Esa prohibición suscitó una reacción decidida de los agricultores representados por la "Unión de Ejidos Julio Sabines". Celebraron reuniones con organismos gubernamentales en las que trataron de la erosión de los suelos, las inundaciones fluviales y los cambios de la pluviosidad como resultado de la deforestación. También hablaron del calentamiento mundial, y algunos agricultores señalaron que si la comunidad internacional quería que dejaran de talar árboles, debería ofrecerles algún tipo de indemnización.

Sin embargo, la mayoría estuvo de acuerdo en trabajar con organismos gubernamentales a fin de elaborar formas sostenibles de agricultura y buscar otras fuentes posibles de ingresos.

En los cuatro últimos años han elaborado con éxito técnicas de cultivo, tanto para su propia alimentación como con fines comerciales, y han empleado fertilizantes naturales sin utilizar más superficie. También están cultivando productos forestales para la venta, además de domesticar algunos de los animales de la selva.

El Gobierno ha aportado servicios médicos y de educación, así como apoyo a las comunidades indias, y creado un grupo de trabajo especial para el desarrollo de la comunidad.

El resultado es que la selva tropical se utiliza y se conserva al mismo tiempo, y la comunidad local va prosperando.

brutalidad policial, la represión política o la infracción de las libertades civiles han revelado la necesidad en casi todos los países de grupos que protejan los derechos humanos, como ocurre con *Action Sociale et d'Organisation Paysanne* en el Zaire.

También pueden surgir organizaciones populares porque el mercado no ofrece los bienes o los servicios que necesita la población. La Asociación de mujeres empleadas por cuenta propia de la India es un ejemplo llamativo de cómo puede una gente pobre y desfavorecida mejorar su potencial negociador mediante la acción cooperativa (recuadro 5.5).

¿Cuántas organizaciones populares existen? Resulta imposible establecer ni siquiera un cálculo fiable, pues un fenómeno tan flexible y dinámico nunca se puede capturar estadísticamente. A título de ejemplo, a continuación se incluyen algunas cifras:

- *Kenya* por sí sola cuenta con 23.000 grupos de mujeres.
- El estado de *Tamil Nadu* de la India tiene registradas 25.000 organizaciones de base.
- *Bangladesh* tiene por lo menos 12.000 grupos locales que reciben apoyo financiero de las administraciones locales y central (y muchos más que no reciben ese apoyo).
- *Filipinas* tiene registradas 18 000 ONG, dos tercios de las cuales, por lo menos, se podrían considerar como organizaciones populares, por ejemplo asociaciones de la comunidad o cooperativas
- La OCDE sugiere que en el decenio de 1980 había nada menos que 20.000 ONG en los países en desarrollo, lo cual es una subestimación considerable: es probable que el número se aproxime más a las 50.000, y muy posible que sea mayor
- La Guía de ONG, de la OCDE, contenía en 1990 información sobre más de 2.500 ONG en los 25 países de la OCDE, frente a 1.600 en 1980.

Entre las mayores organizaciones populares tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo figuran los sindicatos, que han brindado la forma más importante de participación colectiva en el lugar de trabajo. Podría ser muy poco lo que cada trabajador por sí solo lograría

para influir en el empleador, pero cuando los distintos trabajadores cooperaban con el resto de la fuerza de trabajo —y con la amenaza final de una huelga masiva— los empleadores no tenían otra opción que escucharlos y llegar a una solución de avenencia.

La oleada de democratización del decenio de 1980 recibió una gran parte de su impulso de los sindicatos. En América Latina los sindicatos de la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Ecuador y el Uruguay —y últi-

RECUADRO 5.3

Pakistán: el Proyecto Experimental de Orangi

Orangi, suburbio de Karachi, que es la mayor ciudad del Pakistán, ha crecido rápidamente y en la actualidad se habitan allí más de 700.000 personas.

En 1980 llegó a Orangi Akhtar Hameed Khan, líder carismático con una considerable experiencia en la organización de la autoayuda de la comunidad, adquirida en su trabajo anterior en el proyecto de Comilla en Bangladesh. Vio que las condiciones de vivienda eran malas, las instalaciones de saneamiento y avenamiento insuficientes, que iban aumentando los problemas de salud y que eran frecuentes las epidemias.

Khan estaba convencido de que la mejor forma de hacer frente a los problemas de Orangi no era recurrir a la ayuda externa, sino reforzar la capaci-

dad de la población local para ayudarse a sí misma. El Proyecto Experimental de Orangi se centró en cinco esferas:

- Saneamiento a bajo costo
- Vivienda barata
- Centros de trabajo para la mujer
- Programas de bienestar para la mujer
- Educación escolar

Los resultados han sido espectaculares. El programa de saneamiento abarca a 28.000 familias que han construido 430.000 metros de alcantarillas subterráneas y más de 28.000 letrinas. Lo han financiado con 30 millones de rupias (1,2 millones de dólares) de sus propios ahorros, a un costo de 66 dólares por casa, lo cual representa una cuarta parte de lo que habría costado a la administración local.

RECUADRO 5.4

Egipto: Proyecto de vivienda pública de El Cairo

Khalafaway, al igual que otros muchos barrios de El Cairo, empeoró mucho en el decenio de 1960 como resultado de una inacción prolongada por parte del Gobierno. Unos sistemas de alcantarillados bloqueados y el amontonamiento de basuras al aire libre estaban contaminando el agua potable y produciendo otros graves problemas para la salud.

Los vecinos de Khalafaway, asqueados ante el deterioro de las condiciones, iniciaron en 1978 un proyecto de autoayuda a fin de mejorar su medio ambiente. La población del barrio, que utilizó su propio dinero y su trabajo voluntario, sustituyó las tuberías rotas,

desbloqueó los sistemas de alcantarillado, limpió la basura y organizó recolectas periódicas. Además se creó un jardín para los niños.

Tres años después esos esfuerzos de autoayuda hallaron un firme aliado en Wafaa Ahmed Abdalla, experta superior del Instituto de Planificación Nacional de El Cairo. Estableció un enfoque más científico para la mejora de la comunidad e inició programas de capacitación para la población local. Como resultado, surgieron cinco proyectos más de autoayuda en barrios de viviendas públicas, lo cual permitió a 5.000 residentes mejorar su medio ambiente.

India: Asociación de mujeres empleadas por cuenta propia

La Asociación de mujeres empleadas por cuenta propia (SEWA) es un sindicato de mujeres pobres de Ahmedabad, la India (en hindi, la palabra *sewa* significa servicio).

La SEWA tiene miembros que proceden de tres tipos de trabajadoras: pequeñas vendedoras y buhoneras, trabajadoras en sus casas y las que prestan servicios ocasionales y de otro tipo. Aunque la SEWA se inició en respuesta a las necesidades de las mujeres urbanas, ahora abarca también a las rurales empleadas en la agricultura y otros sectores.

El objetivo de la SEWA es mejorar las oportunidades de obtención de ingresos de las mujeres, además de su entorno laboral. Lo hace de diversas formas:

- Cooperativas de ahorros y crédito que proporcionan capital de trabajo a buhoneras, vendedoras y trabajadoras en sus casas.

- Cooperativas de producción que ayudan a las mujeres a obtener precios mejores por sus mercaderías.

- Cursos de capacitación que imparten conocimientos sobre trabajo con bambú, imprentillas, fontanería, carpintería, reparación de radios, contabilidad y administración.

- Servicios jurídicos que permiten a la mujer obtener las prestaciones previstas por la legislación laboral nacional. Hasta que se formó la SEWA en 1972, no se reconocía a las mujeres del sector informal como trabajadoras, ni ante la ley ni en la sociedad.

La SEWA también ha establecido un componente de asistencia social. En la actualidad presta asistencia a todos sus miembros mediante un plan de protección materna, prestaciones de viudedad, puericultura y capacitación de parteras.

mamente Chile— fueron a menudo la principal fuente de oposición a las dictaduras. En Asia los sindicatos también han intervenido en la democratización: en la República de Corea una oleada de huelgas en 1986-1987 lo que llevó a muchas reformas democráticas.

También en África el movimiento sindical, aunque con efectivos pequeños, desempeñó un papel desproporcionadamente grande en la senda hacia la democracia multipartidista. En Malí, la Unión Nacional de Trabajadores Malienses organizó huelgas a escala nacional a fin de derrocar al Gobierno en 1981, y su secretario general fue vicepresidente del Gobierno de transición que ayudó a establecer una administración civil en 1992. En Zambia, el Congreso de los Sindicatos estuvo en la vanguardia de la oposición al antiguo Estado monopartidista, y en las ulteriores elecciones multipartidistas su jefe resultó elegido nuevo presidente.

En Europa oriental y la Unión Soviética las nuevas organizaciones de trabajadores: Solidaridad en Polonia, Podkrepa en Bulgaria, Fratia en Rumania, los comités de huelga de los mineros en la Unión Soviética, impulsaron los avances hacia la democracia.

Las organizaciones no gubernamentales en los países en desarrollo

Las ONG abarcan un espectro amplísimo, desde organizaciones locales muy poco estructuradas hasta federaciones a escala nacional y redes internacionales. Y las cuestiones con las que se enfrentan pueden ir desde los derechos humanos de un grupo étnico hasta todo el mosaico de las preocupaciones por el desarrollo.

A veces, las ONG nacen a partir de una organización popular y amplían sus principios y sus ideas a otros ámbitos. O pueden constituir un conjunto de organizaciones populares que se fusionan.

También pueden ser brotes de organizaciones más amplias, a menudo iglesias que establecen ONG o grupos de trabajo para hacer frente a problemas concretos. En Chile, la Iglesia Católica creó la Vicaría de la Solidaridad para dar a conocer las atrocidades cometidas y aportar apoyo a las víctimas del régimen de Pinochet. La Comisión Justicia y Paz de Rodesia desempeñó un papel parecido bajo el régimen de Smith.

En otras ocasiones, un grupo de personas con ideas parecidas podrían establecer una nueva ONG en respuesta a un problema nacional. Pueden centrar la atención en cuestiones relacionadas con la mujer, como ocurre en la República Dominicana, donde el Centro de Investigación para la Acción Femenina se ha comprometido a modificar la condición de la mujer en el país (recuadro 5.6). Y en los últimos años se han creado muchos grupos nuevos en torno a preocupaciones ambientales, como ha ocurrido en Filipinas, donde el Foro Verde se propone elevar la conciencia de las comunidades locales y del Gobierno en torno a la protección ambiental.

Muchas ONG insisten sobre todo en que la población participe más en las decisiones políticas. El objetivo oficial de un programa puede referirse a las mejoras de la salud o la alfabetización o la agricultura, pero las ONG también se han preocupado de la medida en que cada proyecto refuerza el poder popular. Y han manifestado una especial determinación por que se

preste más atención a los pobres y a los marginados: muchas dicen que su clientela primordial son los "más pobres de los pobres".

Casi todas las ONG trabajan con organizaciones populares y por intermedio de éstas y les brindan apoyo financiero y de otro tipo. Los vínculos se pueden establecer de diversas formas. En gran parte de África las ONG suelen ayudar a organizaciones populares ya existentes. En Bangladesh y la India las ONG suelen tomar la iniciativa de formar nuevas organizaciones populares. En América Latina son frecuentes ambos enfoques.

Otras ONG se limitan a actividades de promoción, movilizar al público para ejercer presión sobre el gobierno a fin de que éste actúe en relación con una cuestión determinada. Un punto central de atención es el de los derechos humanos, como ocurre con el Foro Nacional por Colombia y la Federación Shuara del Ecuador.

Otras muchas desempeñan ambas funciones, ayuda material y promoción, basándose en que sus vínculos con las organizaciones populares les brindan unas fuentes excepcionales de información y autoridad. La *Comissão Pastoral da Terra* del Brasil brinda apoyo a grupos sin tierras y defiende sus derechos, tanto a nivel nacional como internacional.

En un último nivel de cooperación, las ONG también se relacionan con otras ONG en redes que les permiten hacer frente común ante los gobiernos regionales o nacionales y ante organismos internacionales como las Naciones Unidas. En la India, en los distintos estados existen redes de ONG, como la Federación de organizaciones voluntarias para el desarrollo rural, de Karnataka, y la Asociación de organismos voluntarios, de Tamil Nadu. Y a nivel nacional las ONG se reúnen en la Red de acción voluntaria de la India.

Algunas ONG no son tan no gubernamentales como parecen. Aunque oficialmente son independientes, pueden tener vínculos con el gobierno. En Zimbabwe hay tres ONG que tienen vínculos estrechísimos con el partido gobernante: el Fondo del presidente, la Supervivencia del niño (patrocinada por la difunta esposa del pre-

sidente) y el Fondo para el desarrollo de Zimbabwe (tutelado por uno de los vicepresidentes del país). Filipinas también tiene ONG inspiradas por el Gobierno, a las que se llama GRINGO, algunas de las cuales se crearon para apoyar los objetivos de políticos nacionales y locales, y otras para actuar como contrapartes de donantes extranjeros que necesitaban que una parte de su ayuda se canalizara por conducto de ONG. Y aunque la inmensa mayoría de las ONG se inspiran por una idea de voluntariedad sin fines de lucro, algunas son en realidad empresas comerciales disfrazadas. Por ejemplo, varias ONG de la India se han establecido como consultorias que trabajan (cobrando honorarios) con el sector voluntario.

En algunos casos el ámbito internacional constituye el modo más eficaz de funcionamiento de las ONG, como lo demuestran los notables éxitos de Amnistía Internacional y de Greenpeace (recuadro 5.7).

Las ONG del Norte en el Sur

Todos los países industrializados cuentan con una amplia y creciente gama de ONG que trabajan en cuestiones de desarrollo. Esas ONG del Norte envían importantes fondos a los países en desarrollo, al igual que ocurre con las diversas organizaciones nacionales de Salvar a los Niños, lo hacen

RECUADRO 5.6

República Dominicana: Centro de Investigación para la Acción Femenina

El Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF), que es una ONG de mujeres de la República Dominicana, está promoviendo un cambio social duradero de la condición de la mujer. Trata de organizar cambios básicos de actitudes mediante programas de investigación, educación, capacitación e información pública. Al movilizar las energías de mujeres de clase media, ha organizado más de 200 cursos prácticos, capacitado a millares de trabajadoras y editado 31 publicaciones.

Uno de los principales estudios del CIPAF ha sido el titulado *Mujeres*

Rurales, que es un informe sobre la condición de las campesinas. A continuación se emprendió una campaña de información a escala nacional a fin de poner de relieve las conclusiones del informe y de conseguir cambios concretos en la política gubernamental. En la actualidad está terminando una publicación complementaria sobre los problemas de las mujeres urbanas.

El CIPAF publica un boletín mensual que se reproduce en un diario de ámbito nacional, y ha celebrado seminarios para graduadas en la República Dominicana, Honduras y Panamá.

RECUADRO 5 7

Actividades internacionales de defensa y protección realizadas por las ONG

Muchas de las cuestiones que interesan a las ONG son de alcance realmente mundial, y a menudo quienes mejor se pueden ocupar de ellas son las ONG auténticamente internacionales. Una de las más conocidas y respetadas es Amnistía Internacional. Al denunciar infatigablemente las infracciones de los derechos humanos y hacerlas públicas, ha demostrado sobradamente el poder de la información para proteger los derechos de las personas físicas y de los grupos.

Amnistía Internacional tiene más de 6.000 grupos de voluntarios en más de 70 países. Mediante sus informes y sus campañas de cartas, en 1990 esos grupos hicieron públicos los casos de 4.500 presos y contribuyeron a la puesta en libertad de 1.296 de ellos.

Una nueva organización —Transparencia Internacional— también proyecta, mediante la investigación y la publicidad internacionales identificar y

sacar a la luz pública la corrupción en las transacciones mercantiles internacionales y documentar sus efectos políticos, sociales y económicos. La mundialización del comercio internacional hace que aumenten las posibilidades de corrupción en gran escala, como ha demostrado tan explícitamente el escándalo de las ventas de armas Bofors. Parece bastante probable que a Transparencia Internacional no le va a faltar trabajo.

Otro nuevo organismo internacional de defensa —en este caso de las cuestiones ambientales— es el Consejo de la Tierra. De la cumbre de Río sobre el medio ambiente llegó a la conclusión de que es vital asegurar la participación internacional de la sociedad civil para la solución de los problemas ambientales. Aportará un foro permanente no gubernamental global para el debate y la acción sobre el desarrollo sostenible.

además de ayudar en sus propios países. O, al igual que ocurre con las Oxfams, gastan sus fondos casi exclusivamente en países en desarrollo

Por término medio, dos terceras partes de los fondos que recaudan las ONG del Norte para gastar en el Sur proceden de contribuciones privadas. Las contribuciones privadas per cápita más altas correspondían a las ONG de Suecia, seguidas por las de Suiza, Noruega y Alemania (más de 13 dólares per cápita en todos los casos). Entre 1970 y 1990 las subvenciones de ONG del Norte a proyectos y programas en países en desarrollo pasaron de poco más de 1.000 millones de dólares a 5 000 millones de dólares. El país en el que más se recauda son los Estados Unidos: 2.700 millones de dólares, casi la mitad del total correspondiente a 1991.

Las ONG del Norte también canalizan fondos gubernamentales. Por término medio, una tercera parte de sus recursos procede de gobiernos, aunque las proporciones varían mucho: del 10% en Austria, Irlanda y el Reino Unido hasta más del 80% en Bélgica e Italia. Entre 1970 y 1990 esos fondos pasaron de menos de 200 mi-

llones de dólares a 2.200 millones de dólares (cuadro 5 1)

Si se suman las contribuciones privadas y las gubernamentales, el total transferido por las ONG del Norte, y por conducto de ellas, pasó de 1.000 millones de dólares en 1970 a 7.200 millones de dólares en 1990: en términos reales, el doble del ritmo de aumento de la asistencia internacional al desarrollo. De hecho, la financiación gubernamental de las ONG del Norte ha aumentado más rápidamente en los 10 últimos años que el apoyo del público en general.

Muchas de las ONG del Norte siguen ejecutando sus propios programas en el Sur, como ocurre con CARE, el *Plan International* y *World Vision* en los Estados Unidos y *ActionAid*, *Salvar a los Niños* y *Oxfam* en el Reino Unido. Pero la tendencia es a distanciarse de la participación directa y a trabajar en asociación con ONG y organizaciones populares de los países en desarrollo. En el Reino Unido esta práctica en algunas de las ONG de mayor tamaño, como *Christian Aid* y CAFOD, al igual que ocurre con NOVIB en los Países Bajos y organizaciones religiosas de Alemania y Escandinavia.

Casi todas las grandes ONG del Sur dependen mucho de las del Norte para su financiación. Es usual que las ONG del Norte califiquen esa vinculación de "asociación". Pero, desde la perspectiva del Sur, esa relación suele diferir mucho de la igualdad que implica el término.

Es evidente que la mejor forma de que la asociación funcione es que los organismos donantes y los receptores compartan una perspectiva común del desarrollo. Y las relaciones son más armoniosas si los organismos del Norte aportan una corriente constante de fondos y los del Sur están dispuestos a cumplir con las normas de información, gestión y contabilidad que exigen los donantes del Norte y pueden hacerlo.

En la práctica, esas condiciones no siempre se dan. Una cuestión central que a menudo queda sin respuesta es la de quién definió el programa de desarrollo al nivel de la base. Los organismos del Norte raras veces pueden garantizar la financiación a

CUADRO 5 1
Corrientes de AOD por intermedio de ONG, 1983-1986
(% del total)

Suiza	19,4
Estados Unidos	11,1
Canadá	10,8
Países Bajos	7,0
Bélgica	6,6
Alemania Occidental	5,5
Suecia	4,6
Italia	1,9
Japón	1,3
Reino Unido	0,3
Francia	0,3

largo plazo, y los del Sur a menudo se sienten irritados ante las exigencias administrativas que se les imponen. Por ejemplo, los organismos que reciben dinero de organizaciones de defensa de la infancia tienen que invertir una gran parte de su tiempo en acopiar enormes cantidades de información personal acerca de los niños patrocinados, y para ello han de emplear a numerosos equipos de "trabajadores sociales"

Así, los organismos donantes se hallan en situación de fijar las condiciones de la relación con sus contrapartes. Estas pueden o no ser onerosas, pero de hecho limitan la libertad de los organismos a los que se imponen

Una complicación adicional de los últimos años se debe a que los gobiernos del Norte han venido canalizando la ayuda por intermedio de ONG del Norte a ONG del Sur. Si bien a los gobiernos ello les puede resultar atractivo, a menudo olvidan algunas incompatibilidades fundamentales. En primer lugar, las relativas al tipo de proyecto: los gobiernos prefieren programas que producen resultados tangibles, de forma que hacen hincapié sobre todo en los proyectos productivos. En cambio, las ONG prefieren proyectos con más contenidos sociales o políticos que aseguren un mayor protagonismo a los pobres.

En segundo lugar, se plantean los conflictos en materia de rapidez en la ejecución de proyectos. Los gobiernos prefieren que sus fondos se desembolsen rápidamente, de forma que no les interesan demasiado las evaluaciones previas a los proyectos. Sin embargo, las ONG saben perfectamente que los proyectos participativos no se pueden llevar a cabo sino de forma gradual y tras una evaluación y unas consultas minuciosas con las personas interesadas

El resultado es que las ONG del Norte tienen que persuadir a las del Sur de que generen proyectos con resultados rápidos, lo cual agrava las tensiones entre los organismos donantes y los receptores. Una respuesta a estos problemas consiste, como ha ocurrido en Filipinas y Tailandia con las ONG del Canadá en suscitar de un diálogo colectivo entre grupos de ONG y la creación de consorcios, como el Comité de progreso rural, de Bangladesh.

Las ONG y la gente

La participación es un principio clave para casi todas las ONG. ¿Promueven la participación en la práctica? Parece que en su mayoría sí. Muchos estudios han demostrado que la participación es un aspecto dominante de sus actividades. Y los gobiernos de los países en desarrollo, así como los organismos donantes, están de acuerdo en que la participación es la característica que más claramente distingue a las ONG del enfoque de "arriba abajo" de muchos programas oficiales.

El apoyo de las ONG a las organizaciones populares, en las cuales el estilo normal de trabajo es el contacto personal, inaugura un debate en curso acerca de la forma que deben adoptar las intervenciones, debate que a veces tiene resultados desconcertantes. En Bangladesh, en el decenio de 1970, el Fondo Salvar a los Niños (SCF) empezó a trabajar con las mujeres y los niños más pobres de los barrios de tugurios de las ciudades. El SCF quería centrarse en la inmunización y en la planificación de la familia, pero los comités de barrio rechazaron ese enfoque e insistieron en que la necesidad más urgente era la de programas de medicina curativa. De forma que ese objetivo se convirtió en el punto central inicial del proyecto y pasaron dos años antes de que se introdujeran los aspectos preventivos del SCF

Pero no se debe suponer que los contactos de las ONG con las organizaciones populares mejoran forzosamente la participación. A veces, la ayuda externa puede desalentar la participación, o incluso reprimirla. Ello puede ocurrir cuando las ONG se sienten presionadas para mostrar rápidamente unos logros concretos: gastar el dinero enseguida. En Filipinas la Dirección de investigación y desarrollo de ecosistemas, organismo cuasiautónomo, está trabajando con organizaciones populares locales para ayudar a mejorar la producción ganadera en las tierras altas. Cuando no existen organizaciones populares, el organismo alienta al pueblo a formarlas, únicamente para que reciba tecnología adaptada de antemano.

De hecho, los posibles receptores podrían sentirse tentados de formar grupos

*Los esfuerzos
encaminados a
promover la
participación y la
obtención de
protagonismo no se
pueden divorciar de
los logros económicos
concretos*

provisionales o superficiales si creen que es una forma fácil de obtener más bienes o servicios. Dicen a la ONG "lo que quiere oír" a fin de obtener acceso a los recursos que necesitan. También existe el peligro de que las organizaciones populares que han logrado atraer fondos caigan bajo el control de élites locales que quieren acaparar los recursos en beneficio propio.

Resulta imposible saber hasta qué punto las ONG contribuyen a elevar la participación. Un estudio reciente realizado por los Países Bajos —con datos procedentes del Brasil, Burkina Faso, Chile, la India, Indonesia y Zimbabwe— concluyó que las ONG habían hecho que aumentara en general la capacidad de intervención popular, aunque no logró brindar datos cuantitativos. Comunicó que la gente de los grupos objetivos en la actualidad "...actúan más a menudo como interlocutores en los debates con organizaciones ajenas a la aldea, tienen el valor de presentar denuncias ante los funcionarios de la administración local, circulan con más libertad y se desplazan más. En apariencia se trata de pequeños cambios, pero tienen una importancia esencial para la propia gente".

Una lección que han aprendido muchas ONG es que los esfuerzos encaminados a promover la participación y la obtención de protagonismo por el pueblo no se pueden divorciar de los logros económicos concretos. Si no se brindan simultáneamente esas mejoras, los esfuerzos encaminados a promover un mayor protagonismo de la población se ven sometidos a grandes tensiones.

Un ejemplo: el Programa de desarrollo de la educación y el liderazgo técnico (DELTA), iniciado en Kenya a principios del decenio de 1970 se ha aplicado también en Ghana, Nigeria, Sierra Leona, Sudáfrica y Zimbabwe. El enfoque DELTA consiste en alentar a las comunidades a reflexionar sobre el lugar que ocupan en la sociedad y su capacidad para conseguir cambios. Pero si esta adquisición de conciencia no se ve equiparada por esfuerzos encaminados a satisfacer las necesidades tangibles inmediatas de los grupos de los que se trata, el resultado puede ser la frustración y la desintegración del grupo.

La necesidad de unos resultados tangibles también constituye un problema en América Latina. Durante muchos años, el apoyo de las ONG a los movimientos populares brindó una salida a las aspiraciones democráticas de la población. Ahora que esas aspiraciones se han satisfecho en muchos casos, la gente se centra más en otros aspectos. Las personas pobres y marginadas que pertenecen a organizaciones populares exigen que los esfuerzos encaminados a darles poder se vean complementados por actividades que también están relacionadas con a sus necesidades sociales y económicas urgentes.

Las ONG, al igual que las organizaciones populares, tienden a estar "impulsadas por valores", en lugar de centrarse en el lucro o de tener un talante burocrático. Pero ello no significa forzosamente que las propias ONG trabajen de forma participativa. Si bien están abiertas sin duda a una amplia gama de debates y comentarios internos, muchas organizaciones grandes van desarrollando características burocráticas convencionales.

¿A quién se debe permitir exactamente que participe en la dirección de las ONG? ¿A sus fideicomisarios, su personal, sus donantes o las personas a las que ayudan? En la actualidad es probable que el orden de prioridades sea personal, fideicomisarios, donantes y, por último, receptores. Muchas organizaciones no hablan de beneficiarios, sino de "socios", aunque la igualdad de esa asociación está a veces sujeta a dudas.

Con unos intereses tan amplios, una declaración hecha al final de un coloquio entre ONG y organizaciones populares de Sri Lanka, en 1992, llegó a la conclusión de que "las ONG deben, como objetivo, tratar de aumentar la capacidad de las organizaciones populares para exponer sus preocupaciones directamente a los niveles más altos".

Las ONG y los gobiernos

Las ONG tienen unas relaciones complejas con los gobiernos, con los cuales a veces cooperan y otras entran en conflicto, y a menudo eso ocurre simultáneamente en torno a diferentes cuestiones.

La capacidad de las ONG para promover el desarrollo participativo está muy influida por la naturaleza del gobierno. Cuando los gobiernos han sido fuertes y autoritarios, una de las principales contribuciones de las ONG ha sido mantener viva la democracia participativa. En muchos países de América Latina y en Filipinas bajo Marcos, las ONG mantuvieron y apoyaron toda una gama de movimientos populares de oposición a los excesos de los Estados de seguridad nacional y se ocuparon de cuestiones de pobreza al nivel local.

Cuando los gobiernos son hostiles, pero más débiles, existen muchas oportunidades para que las ONG promuevan el desarrollo participativo mediante proyectos sociales y económicos. Si el gobierno central no practica un control firme, es posible que las administraciones regionales y de distrito tengan más capacidad y disposición para trabajar con las ONG, especialmente cuando las intervenciones de estas últimas tienen éxito y cuentan con el apoyo del pueblo. En los últimos años Zaire ha ingresado en esa categoría.

Los gobiernos fuertes que acogen complacidos a las ONG pueden parecer ideales, pero no siempre ocurre necesariamente así. Los gobiernos fuertes tienen opiniones muy firmes acerca de lo que deben hacer las ONG y por lo común consideran que las ONG sirven para "tapar huecos" cuando los servicios sociales son insuficientes, en lugar de promover un tipo diferente de desarrollo. Pero las ONG que han tenido éxitos evidentes con organizaciones populares pueden además tener la capacidad de influir en las políticas oficiales del desarrollo, como ocurre en Tailandia y en Zambia.

En los últimos años, la cuestión de cómo deben colaborar las ONG y los gobiernos se ha visto agudizada por la adopción generalizada de programas de ajuste estructural. Se ha recurrido a las ONG de todo el mundo para ayudar a mitigar los peores efectos de esos programas, además de hacerse cargo de algunos de los servicios sociales que los gobiernos ya no pueden financiar. En la mayor parte de los casos — como ha ocurrido en Gambia, Ghana, Guatemala y Uganda — las ONG han aceptado cooperar, a menudo porque de esta

manera obtenían fondos gubernamentales y externos. En otros — y Bolivia es un ejemplo muy claro — las ONG han respondido con más renuencia. Pero en ambos casos las ONG se han visto forzadas a reflexionar acerca de la forma en que su enfoque encaja con la política nacional o entra en conflicto con ella. Y, por su parte, los gobiernos comprenden que las ONG y los métodos participativos que éstas promueven tienen un papel que desempeñar en el desarrollo nacional.

En la actualidad la cuestión clave es la de cuál es la mejor forma de promover los aspectos positivos y los intereses tanto de los gobiernos como de las ONG. Los gobiernos, al observar que las ONG van ampliando sus actividades, aspirarán a supervisarlas, o probablemente controlarlas, de forma más estrecha. Pero tendrán que hallar modos de hacerlo sin anular los beneficios que aportan, lo cual introduciría procedimientos engorrosos, por ejemplo, que inhibirían a las ONG o aplazarían la ejecución rápida de sus programas. Y las ONG cada vez reconocen más que si aspiran a no quedar marginadas en los debates nacionales sobre el enfoque participativo del desarrollo, tendrán que iniciar un diálogo más constructivo con los gobiernos.

Los gobiernos y las ONG tienen que interrelacionarse a tres niveles: ministerios competentes, administraciones locales y foros nacionales.

- *Ministerios centrales competentes.* Los ministerios necesitan saber lo que están haciendo las ONG e idear mecanismos para utilizar las percepciones que brindan las intervenciones de las ONG y, cuando proceda, incluir las actividades de las ONG en sus planes futuros. También tienen que fomentar una mayor participación de las ONG en los casos en que no interviene el gobierno.

Por su parte, las ONG han de llevar a cabo una evaluación más rigurosa de sus proyectos, cooperar y coordinar sus actividades más estrechamente entre ellas y brindar a los gobiernos más información acerca de sus actividades, así como aportar críticas y propuestas sobre política y legislación relativa a cooperación.

En muchos casos, convendrá disponer

En la actualidad la cuestión clave es la de cuál es la mejor forma de promover los aspectos positivos y los intereses tanto de los gobiernos como de las ONG

El efecto indirecto de las ONG suele ser mucho más amplio que su contribución directa

de algún tipo de órgano de enlace entre los gobiernos y las ONG. Esos órganos ya existen en algunos países, como ocurre en Filipinas en relación con la investigación agrícola y en Tanzania en relación con las cuestiones de salud.

- *Administración local.* A menudo las actividades de las ONG constituyen un desafío a la estructura local de poder. De hecho, con frecuencia es lo que se pretende. Si la estructura local del poder es elitista y oprime a los pobres, eso es algo que las ONG tratarán de cambiarla. Pero esa actitud se puede convertir en arrogancia y antagonismo contra los políticos y los administradores locales. Las ONG tienen que sentirse más solidarias con los problemas reales a los que hacen frente los políticos y los administradores locales.

Y, por su parte, las administraciones locales tienen que no limitarse a tratar meramente de eliminar o controlar a las ONG: entenderlas más como una oportunidad para el progreso de sus localidades que como una amenaza a las alianzas locales. En cada distrito debería resultar posible establecer un diálogo para realizar un intercambio de ideas entre la administración y las ONG, que abarque los problemas locales de desarrollo y las mejores formas de afrontarlos.

- *Foros nacionales.* Hasta ahora, las ONG no han tenido muchas veces sino una influencia mínima en los debates nacionales acerca de la forma y el contenido de las estrategias de desarrollo. Ello se debe en parte a que casi todas las ONG se han centrado en actividades en la base y no han mantenido sino contactos oficiosos con los funcionarios gubernamentales. Y en parte también se ha debido a que los gobiernos han optado por no debatir las cuestiones de política general con las ONG. Una importante excepción ha sido América Latina, donde tanto las ONG como las organizaciones populares han desempeñado un importante papel en el movimiento democrático, y en Filipinas, donde las ONG constituyen un tercio de los miembros del Consejo de Filipinas para el desarrollo sostenible, creado en septiembre de 1992 para orientar las medidas nacionales complementarias de la Cumbre de la Tierra.

Pero ahora las ONG están dispuestas a reconocer mejor los límites de lo que se puede lograr al nivel de la base y aspiran a tener más influencia en los debates nacionales. Ello las obligará a presentar un frente más unido y a consagrar más recursos a disponer de mayor apoyo a nivel nacional. Si las ONG lo logran, la contribución que ya hacen al desarrollo participativo al nivel de la base podría muy bien entenderse como sólo una parte relativamente pequeña de su lucha más general por ampliar las oportunidades de desarrollo participativo al nivel nacional. Dicho en otros términos, el efecto indirecto de las ONG suele ser mucho más amplio que su contribución directa. A continuación se comentan las experiencias concretas de algunos países.

- *Bangladesh* cuenta con uno de los sectores más amplios y más diversificados de ONG del mundo. Nadie conoce su número exacto, pero a comienzos del decenio de 1990 había por lo menos 12.000 grupos que recibían apoyo financiero y técnico. Había más de 550 ONG locales registradas en la Asociación de organismos de desarrollo, y más de 300 ONG nacionales y extranjeras recibían fondos del exterior. Aproximadamente 100 millones de dólares se canalizan a las ONG de fuentes externas (aproximadamente el 5% del total de las corrientes de ayuda). Casi todas son locales y pequeñas, pero algunas emplean a miles de personas.

Las ONG de Bangladesh, que según se cree llegan a entre el 10 y el 20% de los pobres, se centran generalmente en los pobres rurales mediante una amplia gama de actividades, que comprenden tanto la ayuda de emergencia como el desarrollo a largo plazo. El crédito ha sido una de sus actividades más importantes, y también se han centrado en la generación de ingresos.

Casi todas las ONG aspiran a conferir poder a los pobres, y en especial a las mujeres, y han alcanzado algunos éxitos muy apreciables. En algunos casos, sin embargo, los grupos se han escindido y se han producido choques violentos cuando los programas de las ONG han alentado a la población a enfrentarse con los bloques de poder local.

Las relaciones de las ONG con el gobierno son complejas y contradictorias. Por