una parte, se celebra que "complementen y suplementen los programas gubernamentales de desarrollo". Pero el gobierno también las ha visto a veces como una amenaza que socava su legitimidad y como competidoras cada vez mayores por la financiación del desarrollo, y ha reaccionado interponiendo obstáculos en su camino, incluyendo trabas a la inscripción en los registros y a las autorizaciones.

Pero las ONG de Bangladesh tienen influencia en la política gubernamental de desarrollo, y el gobierno ha asignado a algunas figuras notables de las ONG importantes cargos consultivos. Ello puede entenderse como una aprobación del valor de las ONG o como una forma de cooptar una oposición en potencia.

- *Chile* mostró en el decenio de 1970 una proliferación de ONG más rápida que ningún otro país de América Latina, como reacción directa a la represión perpetrada por el régimen militar. Muchos cargos intermedios y altos se vieron obligados a salir de la administración. Algunos sufrieron la muerte y otros el exilio, pero una gran proporción pasó al sector voluntario e ingresó en ONG, o las creó, con el apoyo tanto de la iglesia como de una aportación masiva de fondos externos y de defensores suyos, gubernamentales y no gubernamentales.

El movimiento de las ONG actuó de dos formas. Constituyó el centro de la oposición política al gobierno y dio origen a toda una gama de movimientos populares. Pero también actuó para mitigar los peores efectos de la pobreza, aunque también en este caso la educación popular siempre constituyó una parte importante del proceso. Así, las ONG lograron mantener vivos los ideales democráticos.

Cuando en 1990 se eligió un Gobierno democrático, el enfoque participativo que habían alentado las ONG se convirtió en un aspecto importante de la política gubernamental, y de hecho muchas personas que habían trabajado con las ONG ocupan en la actualidad puestos clave en el Gobierno. Además, este último ha comprendido que las ONG tienen un papel importante que desempeñar.

Pero ello deja a las ONG sumidas en una especie de dilema. Antes su papel es-

ta claro: estaban unidas en su oposición al general Pinochet. Ahora tienen que crearse una nueva función, que podría adoptar cualquiera de las siguientes tres formas definidas de forma muy amplia. Es probable que algunos grupos se retiren de la educación popular y el desarrollo participativo para centrarse más en la prestación de servicios. Otros, menos seguros de la perdurabilidad de la democracia, mantendrán sus distancias respecto del Gobierno. Y un tercer grupo probablemente combinará su promoción de la participación al nivel de la base intentando trabajar con el Gobierno e influir en él.

En los próximos años Chile debería constituir una demostración interesante de un desarrollo participativo promovido simultáneamente por el Gobierno de arriba abajo y por las ONG de abajo arriba.

- *Uganda* es uno de los países más pobres de África y durante la mayor parte de su historia postcolonial se ha visto asolado por la guerra y los enfrentamientos civiles. Desde 1986 el Gobierno viene tratando de crear unas instituciones estatales que funcionen. Y junto con éstas existen como mínimo 250 ONG locales y 24 con sede en el extranjero que hasta ahora se vienen centrande en la ayuda de urgencia y los programas de salud. En 1990 las ONG locales recibieron más de 25 millones de dólares en fondos procedentes del exterior.

El Gobierno ha venido apoyando en general a las ONG, y por lo general los controles que les impone son sólo administrativos. Ello permite a las ONG una libertad considerable, pero también ha significado que a menudo sus servicios son paralelos a los del Gobierno y a veces los duplican. Significa también que, con la posible excepción de la atención de salud, las ONG han tenido pocas repercusiones en la política pública.

Un aspecto importante de la duplicación entre las ONG y el Gobierno es el del personal. Como los sueldos gubernamentales son insuficientes, algunas ONG, en especial las extranjeras, han venido utilizando personal gubernamental. Otras han "complementado" los sueldos de trabajadores del Gobierno, con lo cual los han retirado de proyectos y programas gubernamenta-

En la actualidad las actividades de las ONG afectan a las vidas de unos 250 millones de personas de los países en desarrollo

les. En cualquier caso, el efecto ha sido sustituir programas gubernamentales por programas de las ONG.

Casi todas las ONG ugandesas defienden la participación, pero ello no siempre resulta evidente en la práctica. Como quizá sea comprensible, existe muy poca participación en los programas de socorros de urgencia. Pero incluso en los programas de desarrollo a largo plazo, los beneficiarios pueden participar poco en la planificación. Y en lo que se refiere a la evaluación, las ONG (al igual que las organizaciones oficiales de ayuda y los gobiernos de los países en desarrollo) a menudo se consideran más responsables ante sus donantes que ante sus beneficiarios.

Eficacia de las ONG

Desde luego, en los últimos años las ONG han ampliado su campo de acción. Tanto los fondos que gastan como el número de personas a las que atienden han venido aumentando de forma impresionante. A principios del decenio de 1980 un cálculo aproximado sugería que la actividad de las ONG "alcanzaba" a 100 millones de personas en los países en desarrollo: 60 millones en Asia, 25 en América Latina y 12 en África. En la actualidad es probable que el total se aproxime más a los 250 millones y que en los próximos años aumente considerablemente.

Pero la actividad de las ONG debe situarse dentro de una perspectiva apropiada. Las corrientes de ayuda de las ONG del Norte y de los gobiernos del Norte a las ONG del Sur han ido en aumento. Pero los 7.200 millones de dólares de 1990 seguían formando una pequeña parte de recursos globales del Norte al Sur, de no más del 13% de los desembolsos netos de la ayuda oficial, y sólo el 2,5% de las corrientes totales de recursos destinados a los países en desarrollo. Aunque las ONG triplicaran sus gastos para el año 2000, seguirían representando menos del 20% de la ayuda oficial. Pero si las corrientes de AOD se estancan o se reducen en términos reales, ese porcentaje será mayor.

Resulta difícil juzgar la eficacia de las ONG, tanto en cuanto a aumentar la efi-

ciencia como en cuanto a aliviar la pobreza o promover la participación. Se han hecho muy pocos análisis sistemáticos por las propias ONG o por organizaciones independientes. Toda evaluación general de los resultados obtenidos por las ONG puede basarse, pues, únicamente en datos parciales. En el presente capítulo se estudia lo siguiente:

1. Lucha contra la pobreza
2. Suministro de crédito a los pobres
3. Atender a los más pobres
4. Asegurar mayor protagonismo a los grupos marginales
5. Enfrentarse con la discriminación por sexo
6. Proporcionar ayuda de urgencia

Lucha contra la pobreza

Mucha gente juzga a las ONG fundamentalmente por sus éxitos en la mejora de los niveles de vida de los pobres, y hay muchos ejemplos de éxitos en casos concretos. Personas sin tierras que han obtenido parcelas. Agricultores que cultivan más alimentos. Pozos excavados y sondeos realizados. Niños inmunizados de enfermedades mortíferas. Así, y de mil maneras más, las ONG han transformado las vidas de millones de personas de todo el mundo.

A menudo los resultados han sido notables. En Zimbabwe los grupos agrícolas apoyados por Silveira House multiplicaron los rendimientos agrícolas entre el 700% y el 1.000%, lo cual permitió a los agricultores salir de la agricultura de subsistencia y entrar en la economía monetaria. En Burkina Faso los *Groupements Naam* ayudan a 160.000 personas a mejorar sus comunidades y proteger el medio ambiente (recuadro 5.8). En la India meridional las federaciones de pesca sangam del distrito de Kanyakumari han mejorado apreciablemente la vida de las comunidades pesqueras, al aumentar las capturas y eliminar a los intermediarios, lo cual significa que las comunidades perciben una remuneración más justa por sus esfuerzos.

Pero también ha habido fracasos. Una evaluación de las actividades de generación de ingresos apoyadas por la Fundación

Ford en Africa a fines del decenio de 1980 concluyó que había "muy pocos éxitos de los que hablar, especialmente en cuanto a la sostenibilidad después de la intervención". Análogamente, un estudio realizado a mediados del decenio de 1980 sobre proyectos apoyados por la Comunidad Europea concluyó que incluso los proyectos seleccionados para el análisis porque habían tenido "éxito" no satisfacían los criterios de evaluación en un número sorprendentemente alto de casos. De los siete microproyectos visitados, seis tenían problemas muy graves.

¿Más éxitos que fracasos? Nadie lo sabe en realidad.

Lo que parece evidente es que incluso las personas ayudadas por proyectos con éxito siguen siendo pobres. En general, las intervenciones de las ONG no ayudan a la gente a escapar de la pobreza estructural, pero sí alivian algunas de las peores formas de la pobreza. Estos resultados podrían parecer modestos, pero para la gente que recibe la ayuda puede resultar muy apreciable. Si está menos preocupada con la rutina diaria de la supervivencia, o tiene algo de dinero que gastar en cosas distintas de las necesidades más vitales, se halla en una posición mucho mejor para centrarse en la fase siguiente de la lucha por mejorar sus vidas.

Toda evaluación de los resultados logrados por las ONG debe tener en cuenta también las circunstancias en las que actúan éstas. En comparación con los donantes de ayuda oficial (cuya tasa de éxito también se desconoce), las ONG se enfrentan con tareas mucho más difíciles en medios muy poco hospitalarios. En Africa, donde los ingresos per cápita están bajando en casi todas partes, si las ONG pueden ayudar a la gente a mantener sus ingresos, ya es un logro considerable. Y las ONG lo hacen con muy poco dinero: menos de 60 centavos por persona asistida, según un estudio neerlandés.

Además, a menudo los beneficios de las actividades de las ONG pueden ser indirectos. Las intervenciones con éxito de las ONG pueden inducir a otros organismos a seguir su ejemplo y repetir su experiencia en otras partes. En Zimbabwe, el Gobierno ha utilizado la experiencia de los grupos de

Silveira House como modelo para una importante iniciativa de desarrollo rural en todo el país. Los éxitos logrados por las ONG también pueden inducir a la formación de otros grupos y producir un efecto en cadena entre toda una serie de comunidades o en otros aspectos, como ha ocurrido en Bangladesh y Sri Lanka (recuadro 5.9).

Suministro de crédito a los pobres

Una de las formas más importantes en que las ONG compensan los fallos del mercado es mediante el suministro de crédito. A menudo se considera que los pobres son deudores que presentan gran riesgo de impagos, y los bancos raras veces están dispuestos a negociar las pequeñas sumas que necesitan los pobres.

Muchos planes de créditos de las ONG han adoptado y adaptado iniciativas tradicionales de autoayuda, llamadas *susu* en Ghana y *cheetu* en Sri Lanka. En Bangladesh, el programa tradicional *samabaya* se convirtió en el Movimiento Swarnirvar. Una de las iniciativas de crédito mayores y mejor conocidas se halla también en Bangladesh —el Banco Grameen— que goza de reputación internacional como sistema eficiente de crédito rural (recuadro 5.10).

A menudo esos programas han tenido mucho éxito, pues han llegado hasta los más pobres y les han concedido pequeños

RECUADRO 5.8

Burkina Faso — *Groupements Naam*

Los grupos *Naam* nacieron en 1967, en la provincia de Yatenga de Burkina Faso, como forma de resucitar los grupos tradicionales de trabajo. Básicamente se trata de que la comunidad acumule un excedente de producción y lo invierta en el desarrollo de la comunidad.

Durante la temporada de las lluvias las actividades grupales comprenden el cultivo de huertos comerciales y la plantación de mijo, algodón, sésamo y cacahuetes en campos comunitarios. Durante la temporada seca se pasa a fabricar jabón, producir textiles, realizar actividades de ganadería y construir hornos eficientes en ahorro de

combustible. Una vez descontada la depreciación y acumulado el capital necesario para nuevas inversiones, las utilidades se distribuyen entre los miembros de los grupos.

Los grupos *Naam* también realizan diversos trabajos comunitarios, como excavar pozos, construir depósitos para almacenar agua de lluvia y pequeñas presas y cuidar de los bosques de la comunidad. Los grupos también promueven actividades deportivas y culturales y programas de alfabetización.

En 1989 había 2.800 grupos con más de 160.000 miembros. Su lema es "desarrollo sin causar daño".

créditos a bajo costo. También han tenido unos coeficientes muy altos de amortización, a menudo superiores al 90%. Han demostrado que los pobres son buenos prestatarios que su problema consiste en la falta de acceso al crédito.

En algunos casos, sin embargo, los gastos administrativos han sido muy altos, de forma que lo que se había destinado a "fondos rotativos" ha seguido dependiendo de las aportaciones de reposición de los donantes. Y a veces se han concedido demasiados préstamos destinados al consumo, en lugar de a la inversión.

Un motivo de gran preocupación para las ONG debe ser que sus programas —aunque por lo general son útiles, eficientes y eficaces— tienen pocas posibilidades de ser jamás una importante fuente de fondos para los pobres. En Costa Rica, donde la *Fundación Costarricense de Desarrollo* es una importante fuente de crédito para los pobres, las ONG sólo aportan el 0,2% de los créditos totales. Y en Bangladesh, incluso las impresionantes actividades del

Banco Grameen sólo representan el 0,1% del crédito nacional. Y todas las ONG de Bangladesh sumadas aportan sólo el 0,6% del total del crédito (cuadro 5.2).

Esto no significa una crítica de los resultados logrados por las ONG, sino un comentario sincero sobre la situación. Las ONG no están en condiciones de sustituir a los gobiernos ni a los mercados comerciales en el suministro de crédito. De forma que uno de los papeles más importantes de las ONG en esta esfera debe ser el de ejercer presión sobre los gobiernos para que modifiquen sus políticas y sus prioridades

Atender a los más pobres

A menudo las ONG logran alcanzar a grupos que a los gobiernos les resulta difícilísimo ayudar, pues las ONG tienden a trabajar con poblaciones rurales, donde los servicios gubernamentales suelen ser débiles o incluso inexistentes. Pero muchas ya se están centrando también en zonas urbanas, como ocurre en Bangladesh, Chile, Sudáfrica y Zambia.

Sin embargo, otra cuestión es la de si llegan a los que se encuentran en *extrema* pobreza. Si los programas de ayuda de los gobiernos y de la ayuda oficial por lo general no logran alcanzar al 20% más bajo de los grupos de ingresos, es probable que la mayor parte de las intervenciones de las ONG no lleguen a alcanzar a entre el 5 y el 10% más bajo de todos. Ello incluiría, por ejemplo, a los ancianos y los enfermos, además de quienes tienen pocos bienes y escasa educación o ninguna, además de la elevada proporción de hogares encabezados por mujeres. A menudo esas personas están dispersas y resulta difícil formarlas en grupos. Y como suelen vivir en zonas remotas e inaccesibles, el llegar a ellas puede resultar carísimo. En general, es más fácil para las ONG llegar a los no tan pobres que a los paupérrimos.

Cuando se interviene en las zonas rurales, por lo general resulta más fácil ayudar a quienes tienen alguna tierra productiva. En Gambia, las ONG participantes en el Programa de pruebas de innovación y tecnología agrícolas se centran en los agricultores de ingresos intermedios. Y en Kenya, una

CUADRO 5.2
Proporción de las ONG en el total del crédito suministrado (%)

Pais	Año	Participación de las ONG en el crédito
Kenya	1990	1,6
Bangladesh	1990	0,6
Costa Rica	1992	0,2
Filipinas	1990	0,1

RECUADRO 5.9

Sri Lanka — Movimiento Sarvodaya Sharamadana

El Movimiento Sarvodaya Sharamadana (MSS) se fundó a fines del decenio de 1950 por la iniciativa carismática de A.T. Ariyaratne, con objeto de integrar a las familias de las castas bajas en la corriente general de la vida nacional. En la actualidad tiene más de 7.700 empleados y abarca 8.000 aldeas (más de una tercera parte del total de Sri Lanka) tanto en las partes cingalesas como en las tamilyes del país.

El MSS se inspira en fuentes budistas y gandhianas. Su objetivo es ayudar a la gente a movilizar sus propios recursos, especialmente su fuerza de trabajo, mediante formas de participación y autonomía acordes con las tradiciones culturales del país.

Regenta varios programas de generación de ingresos, entre ellos talleres de batik y de costura, talleres de reparación mecánica y ebanistería, imprentas y actividades para agricultores. Desde el punto de vista de la asistencia social, tiene programas para sordos y discapacitados, programas de ayuda y rehabilitación (en especial

para las víctimas de conflictos étnicos) y programas de nutrición encaminados en especial a niños en edad preescolar.

Un estudio reciente del MSS y de aldeas no pertenecientes a él en la misma región llegó a la conclusión de que las aldeas pertenecientes al MSS tenían muchas más probabilidades de superar la apatía y las sospechas mutuas. El enfoque participativo del MSS ha fomentado la aparición de nuevos grupos directivos que permiten a la gente dejar de lado las estructuras no igualitarias vinculadas con los templos, los comités de ayuda mutua y los partidos políticos.

El MSS también ha empezado a funcionar a nivel nacional. Mediante seminarios y grupos de debates con abogados, la policía, el poder judicial y diversos grupos de acción, está poniendo en tela de juicio la idea del desarrollo como cuestión puramente económica y aduciendo que se debe atribuir mayor prioridad a las preocupaciones humanas

ONG local tiene un Proyecto de parcelas de agrosilvicultura para la Kenya rural, financiado por la Fundación Ford, que raras veces ha beneficiado a representantes de los hogares más pobres.

No obstante, muchas intervenciones sí que llegan a ese tipo de personas. Las ONG de América Latina y de Asia meridional, en particular, han trabajado a menudo con jornaleros sin tierras. Una forma de alcanzar incluso a los más pobres es hacer que la actividad abarque a todos los habitantes de una zona determinada, como ocurre con los diversos proyectos *Campfire* regentados por el Trust de Zimbabwe y por el Fondo Mundial para la Naturaleza en el Valle del Zambezi, proyectos que generan ingresos para todos los adultos mediante la caza y el cuidado de la fauna silvestre.

Asegurar mayor protagonismo a los grupos marginales

En casi todos los países en desarrollo es frecuente que la pobreza se deba menos a una escasez absoluta de recursos que a su distri-

bución desigual. La insistencia de las ONG en que la sociedad civil adquiera mayor protagonismo es en parte reflejo de esta situación, y sus intervenciones efectivamente permiten a veces a los pobres resistir a las élites locales y reivindicar sus derechos. En esos casos, es probable que se enfrenten con oposición oficial, así como con la de intereses locales poderosos.

Algunos de los conflictos más agudos se han producido en torno a los derechos sobre la tierra. En muchos países, especialmente en Asia y en América Latina, las ONG han venido defendiendo los derechos de las minorías a la tierra y ejerciendo presión sobre los gobiernos para que den tierras a los que no las tienen y para que inicien la reforma agraria. En el Ecuador, se han formado federaciones indias para ayudar a los indígenas a conseguir títulos seguros de propiedad de sus tierras. Ello no sólo los ha ayudado materialmente, sino que también ha reforzado sus comunidades y ayudado a poner en tela de juicio los mitos acerca de la inferioridad social e intelectual de los indios

En varios países las ONG han ayudado

Hasta principios del decenio de 1980, casi todas las ONG hacían caso omiso de las diferencias por sexo

Bangladesh — el Banco Grameen

RECUADRO 5 10

El Banco Grameen de Bangladesh es uno de los experimentos que mayor éxito han tenido en cuanto a la concesión de créditos a los pobres sin tierras

Se inició en 1976 en la aldea de Jobra. El profesor Muhammad Yunus advirtió que a las personas sin tierras les resultaba imposible obtener préstamos de bancos comerciales, dado que no podían ofrecer avales. Decidió avalar personalmente los préstamos bancarios a los pobres. Esta decisión tuvo mucho éxito: los coeficientes de amortización fueron superiores al 99%. Los pobres merecían obtener crédito.

En 1983 el proyecto se convirtió en un banco de pleno derecho. El Gobierno de Bangladesh aportó el 60% del capital amortizado inicial y el resto procedió de los ahorros de los propios prestatarios. El apoyo internacional ha sido considerable, pero la dependencia respecto de la financiación exterior ha bajado del 83% al 60%.

La innovación más importante del banco ha consistido en organizar a la gente en grupos de cinco personas y pedir a cada una de éstas

que garantice la amortización de un préstamo concedido a cualquiera de las otras cuatro. La presidencia de cada grupo celebra una reunión semanal de estudio con un funcionario del banco. Esa combinación de avales colectivos, estrecha supervisión y presión ejercida por grupos de personas de igual condición ha tenido como resultado unos coeficientes muy altos de amortización (en la actualidad en torno al 95%)

Para 1991 el banco había ampliado sus servicios a más de 23.000 aldeas por conducto de sus casi 900 sucursales. Aproximadamente un millón de hogares ha recibido créditos. El promedio de los préstamos es de 60 dólares y el tipo de interés (16%) no contiene ningún subsidio. Los préstamos, que se destinan fundamentalmente a capital de trabajo, han generado mucho empleo, especialmente a mujeres rurales.

Los prestatarios también han de añadir una taka por semana a su cuenta de ahorros. Para 1991 ese fondo de ahorros obligatorios había acumulado 962 millones de takas: el 62% de los préstamos pendientes.

Los intentos de incorporar las cuestiones de disparidad de sexo en los proyectos han sido demasiado frecuentemente superficiales

a conseguir que la gente de las zonas rurales obtenga protagonismo mediante su organización en grupos. Por ejemplo, en Zimbabwe el establecimiento de redes entre grupos ha aumentado la eficacia de éstos (recuadro 5.11).

Enfrentarse con la discriminación por sexo

Hasta principios del decenio de 1980 casi todas las intervenciones de las ONG hacían caso omiso de las diferencias por motivos de sexo, al igual que ocurría con otros organismos de desarrollo. Aunque siempre había un reducido número de proyectos y programas que prestaban asistencia a los grupos de base formados por mujeres, a menudo se pasaban por alto las necesidades específicas de la mujer en los programas generales de lucha contra la pobreza. Hoy día, las ONG son mucho más sensibles a esas cuestiones, y a menudo tratan de incluir elementos centrados en las diferencias por motivos de sexo y en la mujer en muchas de sus iniciativas. En parte, ello se ha hecho en respuesta a las presiones ejercidas por el creciente movimiento de las mujeres en muchos países en desarrollo. Y se han creado algunas ONG específicamente para

aumentar el poder de la mujer en la familia y en la sociedad.

En el Camerún la Asociación de redes de la mujer reúne a 50 grupos de mujeres. Lleva a cabo campañas de alfabetización y presta otra ayuda práctica a las mujeres, como la creación de una cooperativa para comprar los productos que las mujeres de las aldeas llevan al mercado pero no han logrado vender al final del día. La Asociación también organiza seminarios y conferencias a fin de plantear los problemas de las mujeres al nivel nacional.

En Kenya, el Movimiento del cinturón verde, que se enfrenta con los problemas interrelacionados de la degradación ambiental y la pobreza, alienta a las mujeres a utilizar medios de rehabilitación de suelos y fertilizantes naturales. Con la participación de 50.000 mujeres ha plantado 10 millones de árboles en Kenya. El Movimiento, que también responde a las necesidades de las mujeres de las familias más pobres, ha creado centros de capacitación para aumentar las oportunidades de empleo de las mujeres.

Las ONG de muchos países se centran en las actividades de promoción de la mujer. La Alianza de Mujeres Costarricenses brinda servicios jurídicos y de salud a más de 4.000 mujeres de bajos ingresos. Pero también realiza campañas para mejorar la condición de las mujeres pobres y publica información sobre cuestiones jurídicas y de salud y sobre la violencia contra las mujeres.

Incluso así, demasiados proyectos de las ONG siguen sin enfrentarse con los modelos imperantes de discriminación por sexo. Demasiadas veces, las tentativas de incorporar esas cuestiones en los proyectos no han sido sino superficiales y han producido escasas mejoras en el protagonismo de las mujeres. En otros casos, los éxitos de los proyectos se han visto eclipsados por fuerzas más poderosas de la sociedad.

Proporcionar ayuda de urgencia

Un aspecto muy importante de las ONG es su capacidad para reaccionar con rapidez y eficacia a las urgencias. De hecho, una gran proporción de las ONG se fundó

RECUADRO 5.11

Zimbabwe — Organización de Asociaciones rurales para el progreso

La Organización de Asociaciones rurales para el progreso (ORAP), ONG autóctona de Zimbabwe, actúa como organización coordinadora de grupos locales, cada uno de los cuales tiene de cinco a 30 familias rurales. A menudo se trata de grupos tradicionales de trabajo que lograron sobrevivir a las prácticas paternalistas y racistas de la época colonial. La ORAP aporta fondos y asistencia técnica, pero son los grupos y sus asociaciones regionales quienes adoptan las decisiones clave.

Casi todos los miembros de los grupos son agricultores, de forma que la ORAP se centró inicialmente en la generación de ingresos en la agricultura. Últimamente también ha trabajado en cuestiones de educación, saneamiento y servicios de extensión, así como en seguridad alimentaria y lucha contra la sequía. Entre los proyectos

actuales figuran molinos, huertos, sistemas de riego, centros de costura y ahorros, ganadería y horticultura.

En 1990 la ORAP, que ya interviene en tres provincias, empleaba directamente a 60 personas, tenía un presupuesto anual de aproximadamente 1 millón de dólares y abarcaba a más de 1.000 grupos (80.000 familias), que también estaban organizados en 16 asociaciones superiores.

El Gobierno, que también actúa en las mismas esferas que la ORAP, se dedica fundamentalmente a prestar servicios, mientras que la ORAP hace hincapié en la participación y la movilización social. Otros grupos de Zimbabwe están estudiando el enfoque de la ORAP, dado que en él parecen haberse combinado con éxito una organización eficiente de servicios y un movimiento popular de bases.

en respuesta a urgencias causadas por hambrunas, guerras o terremotos, y hasta más tarde no ampliaron sus actividades al desarrollo a largo plazo. Las ONG pueden aportar cinco importantes aspectos positivos a las tareas de emergencia y de socorro:

1. *Advertencia de desastres.* Con una amplia red de contactos sobre el terreno, las ONG están en buenas condiciones para señalar a la atención de la comunidad internacional las urgencias existentes o inminentes, lo cual resulta especialmente vital cuando el gobierno opta por minimizar la emergencia o excluir a los organismos bilaterales o multilaterales. A menudo las ONG utilizan con gran eficacia los medios de comunicación con ese fin, como hicieron con el ciclón de Bangladesh en 1970, la sequía de Maharashtra en 1974 en la India, la hambruna de Etiopía a principios del decenio de 1970 y la crisis subsahariana de 1984-1985. Sus impresionantes esfuerzos también pueden atraer la atención internacional, como hizo Oxfam en 1979, cuando fletó un barco, lo cargó de comida y de suministros médicos y lo envió de Hong Kong a Kompon Som en Camboya.

2. *Promoción de la acción internacional.* Después de sus alertas, las ONG pueden ejercer presión sobre los gobiernos y las organizaciones internacionales para que incrementen los recursos que destinan a las emergencias, a veces mediante consorcios internacionales. Por ejemplo, varios organismos presentes en la Comunidad Europea ejercieron presión sobre ésta para que elevara la ayuda alimentaria a África de 1,5 millones de toneladas en 1990 a 2,1 millones de toneladas en 1991.

3. *Respuesta rápida.* Las ONG, que no se ven frenadas por limitaciones burocráticas, pueden actuar, por lo general, mucho más rápidamente que los organismos oficiales. Y como son menos susceptibles a las presiones políticas, a veces actúan en los casos en que los gobiernos prohíben las intervenciones de organismos gubernamentales o multilaterales, como ocurrió en Camboya a fines del decenio de 1970 y Eritrea y Tigré a principios del de 1980. En Somalia, en la

urgencia más reciente, organizaciones como Cruz Roja, Salvar a los Niños, CARE, Concern y Médicos sin Fronteras permanecieron en el país después de que los organismos internacionales se marcharan de él, incluso durante períodos de intensos combates. En la actualidad se encargan de gran parte de la distribución de alimentos y, junto con el Comité Internacional de la Cruz Roja, están introduciendo en el país casi 20.000 toneladas de comida al mes y regentan 800 cocinas para más de un millón de personas.

4. *Cooperación con organizaciones autóctonas.* Por lo general, las organizaciones locales, que son más sensibles a las necesidades locales, administran mejor la ayuda de urgencia. Las ONG han logrado utilizar sus contactos existentes de forma positiva y ayudado a aumentar la capacidad de los grupos locales cuando ha hecho falta. En el Sudán, hace poco, la única ONG a la que el Gobierno permitió visitar los barrios de tugurios urbanos en torno a Jartúm fue el Consejo de Iglesias del Sudán, por intermedio del cual las ONG han logrado canalizar fondos.

5. *Preparación contra los desastres.* Casi todos los desastres afectan más a los pobres, a la gente que vive en tierras marginales con gran probabilidad de sufrir inundaciones o en casas de adobe que se desmoronan en los terremotos. Las ONG pueden tratar de asegurar que los pobres se preparen mejor para anticipar los problemas. En Bangladesh, las cooperativas Ganges-Kobadak vigilan el estado de los malecones a fin de advertir si hay peligro. Y la insistencia de las ONG en la participación y el poder local hace que las comunidades locales estén en mejor situación para recuperarse con más rapidez después de un desastre.

Sin embargo, sería erróneo suponer que las respuestas de las ONG a los desastres siempre resultan beneficiosas. También pueden crear problemas si coordinan mal a muchos organismos y si introducen a trabajadores inexpertos, como ocurrió con la sequía de Karamoja en Uganda a fines del decenio de 1970. Y también ha habido ocasiones en que ONG extranjeras han in-

Es evidente que las actividades de defensa y protección constituyen la mayor fuerza de las ONG

tervenido y socavado las actividades de los organismos locales y del gobierno, como ocurrió en Mozambique a fines del decenio de 1980.

Otro fallo frecuente de las ONG en casos de urgencia es que su trabajo se evalúa poco, de forma que los errores se repiten en una situación de urgencia tras otra.

El futuro de las ONG

Muchas ONG del Norte, pero cada vez más también del Sur han participado en debates sobre cuestiones como la crisis de la deuda, el comercio internacional, el ajuste estructural, el medio ambiente, la mujer en el desarrollo y la paz. En la actualidad muchas emplean o contratan a economistas y otros especialistas para que se mantengan atentos a esos aspectos y preparen informes detallados, así como materiales para realizar campañas.

Las ONG se han visto aceptadas por el público, los gobiernos y las empresas como una voz legítima que no sólo ejerce presión sobre sus propios gobiernos o empresas, sino también en muchas reuniones internacionales. Y parece evidente que las voces de las ONG han impulsado a muchos dirigentes a reorientar sus políticas, como ocurre con las consecuencias para los pobres del ajuste estructural. También han impuesto cambios en el comportamiento de empresas multinacionales, como en la comercialización de alimentos para bebés y el empleo de fertilizantes y medicamentos en países en desarrollo. Y en el momento de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, las ONG mantuvieron una presión constante sobre sus gobiernos para que se introdujeran auténticos cambios de política. Es evidente que las actividades de defensa y protección constituyen —y probablemente seguirán constituyendo— la mayor fuerza de las ONG.

Las ONG inciden en un número relativamente reducido (pero cada vez mayor) de gente: 250 millones de personas representan menos del 20% de los 1 300 millones que viven sumidos en la pobreza absoluta en países en desarrollo. Y para fines del decenio de 1990 las hipótesis

más optimistas sugieren que llegarán a casi el 30%.

Es poco probable que las ONG desempeñen un papel distinto al de contribuir de modo complementario a la erradicación de la pobreza y la prestación de servicios sociales. Mucho más importante es su capacidad para poner de manifiesto los modelos participativos que los gobiernos podrían aplicar, y mantener la presión sobre los gobiernos, tanto del Norte como del Sur, al alentarlos a centrarse más en el desarrollo humano de la gente más pobre del mundo. Una vez más, su importancia se debe más a su forma de demostrar que la lucha contra la pobreza es posible que a su propia participación en la lucha en gran escala. También esa función seguirá siguiendo decisiva para las ONG.

El fomentar la participación significa reaccionar con sensibilidad a las necesidades percibidas de la gente y las comunidades, y reaccionar de modo que se satisfagan esas necesidades sin "dirigismo". Siempre existe el peligro de hacer demasiado hincapié en una ejecución eficaz y demasiado poco en promover y fortalecer la participación. Es probable que esa tendencia se acreciente a medida que las ONG intervengan más en actividades relacionadas con la canalización de fondos públicos. Los departamentos de los gobiernos que se encargan de la ayuda están acostumbrados a exigir unos resultados y unos informes cuantitativos periódicos, y muchos todavía no aceptan plenamente que los proyectos de las ONG tienen que tratarse de forma (algo) diferente.

También existe la posibilidad de que las ONG "desplacen" a los gobiernos. En algunos casos pueden ofrecer al personal local mejores sueldos y atraer a personal experimentado que entonces abandona la administración pública. Esta tendencia, que ya está ocurriendo en Mozambique y en Uganda, es probable que vaya en aumento.

Ninguna de estas preocupaciones resulta nueva para la comunidad de ONG. Sus "dolores del crecimiento", que son evidentes desde hace ya algunos años, han sido objeto de considerables debates internos. A medida que aumentan sus responsa-

bilidades y sus actividades, no cabe duda de que reaccionarán a ese nuevo desafío con su energía, su creatividad y su compromiso habituales.

La forma en que siguen aumentando las organizaciones populares y las ONG constituye una clara demostración de cómo la gente de todo el mundo exige una mayor participación en la sociedad civil.

Es probable que esas exigencias vayan reforzándose en los próximos años. Una vez puesto en marcha un movimiento democrático resulta difícil detenerlo: desarrolla un ritmo y un impulso propios. Las personas que saben más, ganan más dinero y pueden hacer más elevarán sus voces cada vez más alto para exigir una mayor participación en todos los procesos que afectan a sus vidas. Y exigirán que los gobiernos, los mercados y todas las instituciones de la sociedad civil respondan a sus verdaderas necesidades.

Los regímenes autoritarios podrán seguir sofocando y reprimiendo esos movimientos. Y es posible que nuevas formas de intolerancia como el fundamentalismo se hagan repentinamente con el poder. Pero la historia no está de su parte. La tendencia constante hacia el reparto del poder, la información y las ideas no se puede invertir.

Si los Estados aspiran a sobrevivir tendrán que establecer nuevas relaciones con sus pueblos. Los gobiernos que han logrado responder con sensibilidad y flexibilidad han logrado hasta ahora mantener intactos sus países. Otros no lo han hecho y sus Estados se han visto sometidos a una presión cada vez mayor.

Una mayor participación del pueblo ya no es una vaga ideología basada en las teorías de unos cuantos idealistas que toman sus deseos por realidades. Se ha convertido en un imperativo: una condición para la supervivencia.

Una mayor participación del pueblo se ha convertido en un imperativo: una condición para la supervivencia