

**WDP40**

Spanish

**40S**



Documentos para discusión  
del Banco Mundial

---

# Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local

---

Michael M. Cernea

SD  
WB

/  
DP  
no. 40  
S. 1A

**FILE COPY**





Documentos para discusión  
del Banco Mundial

---

# Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local

---

Michael M. Cernea

Banco Mundial  
Washington, D.C., EE.UU.

Copyright © 1989  
Banco Mundial  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C., EE.UU.

Todos derechos reservados  
Hecho en los Estados Unidos de América  
Primera impresión: septiembre de 1989

Los *Documentos para discusión* no son publicaciones oficiales del Banco Mundial. En ellos se presentan los resultados preliminares y sin refinar de los análisis económicos sobre países o de las investigaciones realizadas, los cuales se difunden con objeto de alentar el debate y los comentarios; al utilizar o citar material de tales trabajos se deberá tener en cuenta su carácter provisional. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son achacables enteramente a su autor o autores y no deberán atribuirse en modo alguno al Banco Mundial, a sus instituciones afiliadas ni a los Directores Ejecutivos o a los países por ellos representados. Cualesquiera mapas insertos en el texto han sido preparados únicamente para comodidad de los lectores; los nombres empleados en ellos y la presentación de datos en los mismos no suponen juicio alguno por parte del Banco Mundial, sus afiliadas, su Directorio o sus países miembros respecto de la situación jurídica de ningún país, territorio, ciudad o región, o de sus autoridades, ni tampoco acerca de la delimitación de sus fronteras o su afiliación nacional.

Debido a la índole no oficial del documento y con objeto de ofrecer los resultados de las investigaciones con la menor demora posible, el manuscrito no ha sido preparado de conformidad con los procedimientos apropiados en el caso de los textos impresos oficiales y el Banco Mundial no acepta responsabilidad alguna por los posibles errores.

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad literaria (copyright). Las solicitudes de autorización para reproducir partes de ésta deben dirigirse a: Director, Publications Department, The World Bank, Washington, D.C. 20433. El Banco Mundial fomenta la difusión de su trabajo; en general dará su autorización prontamente y, cuando la reproducción no sea para fines comerciales, sin cobrar cargo alguno. No se necesita autorización para hacer fotocopias de algunas secciones para uso en salas de clases, pero cuando las reproducciones se usen para ese propósito se ruega enviar una notificación al respecto.

La relación completa de publicaciones del Banco Mundial aparece en el *Index of Publications*, de carácter anual, que contiene todos los títulos por orden alfabético, así como índices de temas, autores, países y regiones; es útil principalmente para las bibliotecas y los compradores institucionales. La edición más reciente de cada una de estas tres publicaciones puede obtenerse gratuitamente solicitándola a Publications Sales Unit, Department F, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, EE.UU., o bien a Publications, Banque Mondiale, 66, avenue de Iéna, 75116 París, Francia.

Michael M. Cernea es asesor en sociología del Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural del Banco Mundial. Ha sido miembro del comité ejecutivo Banco Mundial-Organizaciones No-Gubernamentales desde 1982. Esta traducción al español fue realizada por Enrique A. Fernandez, secretario general, Solidarios, Santo Domingo, República Dominicana.

**Datos sobre catalogación de la edición inglesa por la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos:**

**Cernea, Michael M.**

**Nongovernmental organizations and local development.**

**(World Bank discussion papers ; 40)**

**Bibliography: p.**

**1. Non-governmental organizations. 2. Economic assistance. 3. Community development. I. Title.**

**II. Series.**

**HC60.C438 1988**

**361.7**

**88-27971**

**ISBN 0-8213-1148-4**

## RESUMEN

Durante los últimos años hemos sido testigos del explosivo resurgir de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) como principales protagonistas en las actividades de desarrollo. Aunque las ONGs no son un fenómeno social nuevo, ahora representan tendencias nuevas y significativas por la proporción, escala y ritmo con que se han venido multiplicando y expandiendo, por las nuevas funciones que están tomando y por su mayor sofisticación y capacidad de movilización.

Las ONGs proveen su contribución en el escenario más amplio que es el desarrollo social a nivel local. Este documento discute cinco temas relativos a la contribución de las ONGs, así como a asuntos estratégicos para el desarrollo futuro de las ONGs.

La primera parte identifica tres características del crecimiento actual de las ONG: su expansión en cuanto a número de organizaciones y cantidad de miembros; sus funciones cada vez más amplias; y estructuras internas cada vez más complejas.

La sección dos trata sobre la transferencia internacional de recursos a ONGs con fines de desarrollo. Se argumenta, sin embargo, que a pesar del flujo creciente de recursos financieros para el desarrollo que se canaliza a través de las ONGs, la principal contribución de estas al desarrollo no es en el área financiera, sino organizacional. La esencia del enfoque de las ONGs no es inducir financieramente el desarrollo, sino organizar a la gente en estructuras para la acción grupal.

La tercera sección del documento discute la naturaleza, funciones y tipos de ONGs y su relación con el gobierno local y el estado. Se identifica una categoría de "ONGs económicas" dentro de la tipología de organizaciones de base y que se caracteriza por su relación más estrecha con las actividades económicas y productivas de sus miembros y sus necesidades de diferentes tipos de servicios.

La cuarta sección analiza los principales patrones de fortalezas y debilidades de las ONGs en su trabajo por el desarrollo local. Se enfatiza la capacidad de las ONGs de llegar a los pobres y se discuten limitaciones tales como bajo índice de replicabilidad, dificultad de hacer las actividades auto-sostenibles, limitaciones en análisis técnicos y falta de una amplia estrategia de programación. Se presenta, un esquema de varias áreas sustantivas de las actividades de las ONGs a nivel local, a la vez que se enfatiza su capacidad de jugar un importante papel en la administración de programas dirigidos a situaciones de desastres naturales. Se discute además, el dilema entre la pequeña escala de las actividades de las ONGs y la necesidad de un impacto en una mayor escala.

La quinta sección plantea cómo las agencias internacionales y bilaterales de desarrollo pueden trabajar con las ONGs fortaleciendo su papel, a la luz de las recientes experiencias del Banco Mundial con dichas organizaciones. Aquí se estudian cuatro áreas principales: colaboración operativa; educación para el desarrollo; diálogo sobre políticas; y marco conceptual de la política estatal para las ONGs. Se resumen en esta sección los lineamientos de política publicados recientemente (Agosto 1988) por el Banco Mundial para normar su trabajo y colaboración con organizaciones no gubernamentales.

La sección final cubre dos temas estratégicos para el desarrollo futuro de las ONGs: crecimiento organizacional y la necesidad de un medio ambiente administrativo y de políticas que sean favorables a dichas organizaciones.

## RECONOCIMIENTO

Una versión preliminar a este documento se presentó y discutió en el Simposio Internacional sobre Desarrollo Social a nivel local organizado por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional en Yokohama, Japón en Marzo de 1988.

Me complace reconocer y agradecer la asistencia y los comentarios recibidos durante la preparación de este documento de David Beckmann, Ruth Cernea, Kamala Chowdhry, John Clark, P. Davies, Scott Guggenheim, Douglas Hellinger, A. Kozlowski, Hidehiko Sazanami, y Vijay Vyas. También a Gracie Ochieng, quien procesó los borradores sucesivos del mismo.

Esta traducción al español fue realizada por el Lic. Enrique Fernandez, secretario general del Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo, República Dominicana.

L

## CONTENIDO

I. TRES CARACTERISTICAS DEL CRECIMIENTO DE LAS ONGs: INTRODUCCION	2
II. TRANSFERENCIA INTERNACIONAL DE RECURSOS A TAVES DE LAS ONGs	4
Flujos Financieros	4
Capacidad Organizativa: Importantizando al hombre	6
III. LAS ONGs COMO ORGANIZACIONES DE BASE	7
Ubicación, Origen y Contenido	7
Las ONGs como Actores en el Desarrollo Local	8
Las ONGs Económicas	9
IV. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS ONGs	12
Ventajas Comparativas	12
Limitaciones comparativas	13
Principales áreas de Actividades de las ONGs	14
Organización Social para la Administración de Recursos	16
El dilema de Pequeña Vs. Gran Escala	16
V. INTERACCION ENTRE ONGs LOCALES Y AGENCIAS DE DESARROLLO INTERNACIONALES: LA EXPERIENCIA DEL BANCO MUNDIAL	18
Colaboración Operativa	19
(a) Proyectos de Población, Salud y Nutrición	20
(b) Reasentamientos Involuntarios	21
Educación Para el Desarrollo	23
VI. TEMAS ESTRATEGICOS PARA EL DESARROLLO DE LAS ORGANIZACIONES LOCALES	31
Crecimiento Organizacional	31
El Medio Ambiente de Políticas y Administrativo	32
Notas	33
Bibliografía	35



---

## **ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y DESARROLLO LOCAL**

---

“La gran mayoría de ONGs son por su naturaleza nacionales o locales, y, para lograr un desarrollo sostenible será necesario un fortalecimiento sustancial de sus capacidades. Las ONGs nacionales, cada vez más, se fortalecen a través de la asociación con sus contrapartes en programas y consultas internacionales. Las ONGs de los países en vías de desarrollo necesitan de manera especial apoyo internacional —profesional y moral al igual que financiero— para llevar a cabo su papel con efectividad...”

Los Gobiernos deben establecer o fortalecer los procedimientos para consultas oficiales y para una participación más significativa de parte de las ONGs en todas las organizaciones intergubernamentales.

**NUESTRO DESTINO COMUN: El Reporte Bruntland.  
Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987)**

---

## I. TRES CARACTERISTICAS DEL CRECIMIENTO DE LAS ONGS: INTRODUCCION

---

El período histórico en que vivimos se caracteriza por el papel dominante y creciente de las agencias gubernamentales en la planificación de las actividades de desarrollo. Sin embargo, en los años recientes hemos sido testigos del resurgir explosivo de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) como protagonistas principales en las actividades de desarrollo y en general en la discusión de temas que forman parte de la agenda del momento. Esta es una tendencia significativa desde el punto de vista político, social y económico. Dentro de las áreas tradicionales de interacción entre el estado y el pueblo, este nuevo factor se está estableciendo como una fuerza cada vez más poderosa.

Las ONGs no son de ninguna manera una creación reciente ni producto de la década de los setenta o de los ochenta. Estas organizaciones han existido con anterioridad, incluso a la mayoría de los gobiernos, aún cuando las ONGs fueran conocidas entonces bajo otros nombres.

Si observamos de cerca, sin embargo, existen por lo menos tres nuevas características del reciente desarrollo de las ONGs:

**Primero:** no hay precedentes en el pasado en cuanto a la magnitud y el ritmo con que se han venido multiplicando y expandiendo estas organizaciones durante los últimos 10-15 años, tanto en cantidad como en membresía. Tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo han surgido un gran número de nuevas ONGs que se dedican virtualmente a todas las áreas del quehacer público y que están activas en asuntos de interés local o nacional;

**Segundo:** las antiguas organizaciones no gubernamentales han asumido nuevas funciones, añadiendo a sus programas de auxilio y bienestar social actividades orientadas al desarrollo y al apoyo a la producción (ej.: trabajo de desarrollo agrícola de parte de organizaciones caritativas; grupos religiosos que militan por causas seculares; nuevas preocupaciones sobre el medio ambiente; etc.) Así, las ONGs se establecen poderosamente mucho más allá de su zona tradicional de especialización, incluyendo campos convencionalmente considerados como exclusivos del gobierno;

**Tercero:** las ONGs, y en particular las organizaciones de base formadas por gente pobre, se han sofisticado internamente y organizado mejor, están más conscientes de su poder y con ello han aumentado su capacidad de militancia y movilización. Este fortalecimiento de su organización interna ha sido complementado por una tendencia hacia el establecimiento de sistemas de vínculos entre ONGs. Redes y cadenas de ONGs se organizan en lugares donde antes sólo existían ONGs individuales, a la vez que se han establecido organizaciones de coordinación entre ONGs o consejos y federaciones, particularmente en los países del sur.

El explosivo crecimiento de las ONGs<sup>1</sup> en el pasado reciente no significa, sin embargo, que su potencial ha llegado a la cima, de la misma manera, por ejemplo, que el movimiento del desarrollo de la comunidad en India alcanzó su apogeo en los años cincuenta y los sesenta. La curva de crecimiento de las ONGs continúa aún en ascenso.

Las organizaciones no gubernamentales pueden agruparse en base a criterios que las clasificarían como fuertes o como muy frágiles y débiles; como internacionales y centrales o como locales y periféricas; como grandes e integradas a redes o como pequeñas y aisladas; como duraderas y crecientes o como efímeras y de corta vida. Observamos ahora dos procesos paralelos: uno dirigido hacia adentro, buscando que las ONGs superen sus debilidades estructurales, y otro dirigido hacia afuera, mediante el cual las ONGs aprenden a contribuir más efectivamente con las metas más amplias en la sociedad.

El propio crecimiento de las ONGs está generando una discusión internacional cada vez más amplia sobre sus prospectos, limitaciones, debilidades y objetivos estratégicos. ¿Hacia dónde ir ahora? ¿Cómo superar su fragilidad, su pequeña escala, y falta de replicabilidad? ¿Cómo se puede reforzar su naturaleza voluntaria y cómo se puede expandir el movimiento voluntario? ¿Cuáles son las áreas de ventaja comparativas para las actividades de ONGs? ¿Cómo se pueden confrontar y superar los obstáculos políticos? ¿Cómo se pueden establecer nuevas relaciones con organizaciones internacionales de desarrollo?

Este trabajo se ocupa de varias de estas preguntas que son discutidas ampliamente en la actualidad.

El desarrollo social a nivel local es el terreno más amplio en el cual las ONGs realizan su contribución. Este documento se referirá a varios temas claves relevantes sobre la contribución local de las ONGs, y al mismo tiempo abarcará preguntas estratégicas relativas al desarrollo futuro de las ONGs. La siguiente sección de este trabajo tratará sobre la transferencia internacional de recursos a través de las ONGs para fines de desarrollo y la relación entre las contribuciones financieras y las organizacionales; el tercer capítulo analizará la naturaleza de las ONGs como organizaciones de base y su contribución en relación con el estado y los gobiernos locales; el cuarto capítulo describirá las principales fortalezas y debilidades de las ONGs para el desarrollo local; la quinta sección explorará cómo las agencias internacionales y bilaterales pueden trabajar con las ONGs y fortalecer su papel, a la luz de las recientes experiencias del Banco Mundial en cuanto a su cooperación con las ONGs y de los nuevos lineamientos para dicha cooperación; finalmente, la sexta sección delinearé algunas áreas estratégicas y temas para expandir la capacidad organizacional de las ONGs y su impacto en el desarrollo.

---

## II. TRANSFERENCIA INTERNACIONAL DE RECURSOS A TRAVES DE LAS ONGs

---

El papel que juegan las ONGs internacionales y locales en la obtención de fondos privados para el desarrollo y su canalización a los países en vías de desarrollo es un factor clave (pero no único) que ha contribuido a dar un mayor reconocimiento al movimiento de las ONGs.

### Flujos Financieros

La Tabla 1 muestra que durante el período 1970-1985, los desembolsos anuales efectuados por las ONGs para el desarrollo del tercer mundo aumentaron de un estimado de \$900 millones en 1970 a \$1,400 millones en 1975 y a \$4,000 millones en 1985. El grueso de esta cifra (cerca de las tres cuartas partes) representa fondos privados obtenidos por las propias ONGs, en base a dar información sobre el desarrollo y a su trabajo educativo para promover las contribuciones privadas voluntarias.

En una época de recursos financieros para el desarrollo cada vez más reducidos en los países del tercer mundo con mayor peso de la deuda externa, los recursos crecientes suministrados por las ONGs son particularmente valiosos. En el presente, 2,200 ONGs movilizan recursos financieros y humanos en países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC)<sup>2</sup> para proyectos que llevan a cabo directamente o en forma conjunta con numerosas asociaciones y grupos en países en vías de desarrollo (OECD, p. 72).

Al mismo tiempo, los principales gobiernos donantes de los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) han dirigido una fracción de su asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a ONGs para su uso en actividades iniciadas por ONGs. Esta fracción se ha incrementado once veces entre 1975 y 1985 a un total de \$1,100 millones, aunque en 1985 esta cantidad disminuyó en términos absolutos y relativos, comparada con el año anterior (1984). Discutiremos más adelante cuán significativo es el aumento de los fondos de asistencia oficial para el desarrollo utilizados por las ONGs. Debemos empero hacer notar, que aún sin contar los aportes gubernamentales, los fondos privados recaudados y utilizados por las ONGs representan en 1985 un 10 por ciento del total de las fondos de OAD provistos por los países de la OECD.

El aumento en los recursos financieros no ocurrió sin problemas: al contrario, comenzaron a surgir cuestionamientos sobre la independencia de las ONGs, sobre la distribución geográfica de los recursos, sobre interferencia en las agendas de las ONGs y sus enfoques, prioridades, etc. Estos son temas importantes (véase al respecto: Dreesmann, 1987; Smith, 1987; van der Heijden, 1987; Hellinger, 1988; Gordon-Drabek, 1987) pero no son el objeto de este documento; varios sectores de la comunidad de ONGs están en la actualidad involucrados en un reexamen y discusión para proveer respuestas a éstas difíciles preguntas.

**Tabla 1**

**La Contribución Financiera de las ONGs  
para la Asistencia al Desarrollo 1970-1985**

(Millones de US\$ a precios y tasas de cambio corrientes)

	1970	1975	1980	1983	1985
<b>Flujos a través de ONGs</b>					
Donaciones privadas	900	1,300	2,400	2,300	2,900
Contribuciones AOD	<u>N.A.</u>	<u>100</u>	<u>1,000</u>	<u>1,300</u>	<u>1,100</u>
Desembolsos Totales	N.A.	1,400	3,400	3,600	4,000
<b>Asistencia para el Desarrollo</b>					
AOD de DAC-neto	6,900	13,800	27,300	27,500	29,600
Donaciones privadas-neto	<u>900</u>	<u>1,300</u>	<u>2,400</u>	<u>2,300</u>	<u>2,900</u>
Total	7,800	15,100	29,700	29,800	32,500
<b>Porcentaje de PNB:</b>					
AOD	0.34	0.36	0.38	0.36	0.35
Donaciones privadas	0.04	0.04	0.03	0.03	0.04
<b>Otros:</b>					
Déficit en cuenta corriente Países en Desarrollo	N.A.	57,100	129,300	97,500	80,000
Desembolsos de las ONGs como porcentaje del déficit en cuenta corriente	N.A.	2.5	2.6	3.7	5.0
Contribuciones de OAD a las ONGs como porcentaje de las distribuciones de ONGs	N.A.	7.1	29.4	36.1	27.5
Contribuciones de OAD a ONGs como porcentaje de OAD	N.A.	0.7	3.6	4.7	3.6

Fuente: DAC/OECD (1987) Paris/van der Heijden

## CAPACIDAD ORGANIZATIVA: IMPORTANTIZANDO AL HOMBRE

A pesar del aumento considerable en el volumen de flujos financieros canalizados a través de las ONGs, no hay ninguna duda de que la principal contribución de las ONGs al desarrollo no es financiero, sino organizacional.

La capacidad organizativa que surge a través de las ONGs se integra a la acción de desarrollo, representa su recurso estratégico fundamental y su contribución más crucial. Los recursos financieros, aunque importantes, no lo son todo en sí mismos. A menudo son un factor bastante secundario en cuanto a la generación del desarrollo genuino.

La esencia del enfoque de las ONGs no es inducir el desarrollo financieramente, sino movilizar a la gente y organizarlas en estructuras de grupos voluntarios de acción para su auto-desarrollo y su auto-dependencia. Las propias ONGs son una expresión de esa voluntad incorporado en estructuras organizadas. Eventualmente, las ONGs movilizan a los voluntarios más allá, ampliando así la energía social puesta al servicio del auto-desarrollo de los pueblos.

El énfasis principal y primario de las ONGs es organizar a la gente con propósito de alcanzar sus objetivos comunes. De esta forma las ONGs "ponen al hombre delante" en su trabajo como una metodología y como una meta (Cernea, 1985, 1987b), particularmente a los grupos pobres. Al mismo tiempo, son en sí mismas una encarnación de este principio. Organizan a la gente para hacer mejor uso de sus propios recursos productivos locales, para crear nuevos recursos y servicios, para promover la equidad y aliviar la pobreza, para influenciar acciones gubernamentales hacia estos mismos objetivos y para establecer nuevos marcos institucionales que sostengan el desarrollo centrado en el hombre o sea en los propios actores del desarrollo.

La prioridad de las ONGs al organizar primero a la gente implica una filosofía que reconoce la primacía del hombre en las políticas y programas de acción para el desarrollo y la importancia de la auto-organización. A menudo, esto constituye un giro al revés de los enfoques convencionales que se concentran solamente en la tecnología, o en los recursos financieros y tratan el tema del hombre como algo periférico o accidental. Poner al hombre primero es un giro totalmente diferente porque significa tomar un punto de partida basado en la capacidad-social en la concepción inicial, planificación, y organización de las actividades de desarrollo.

---

### III. LAS ONGs COMO ORGANIZACIONES DE BASE

---

Es necesario entender el origen y la naturaleza de las ONGs como formas de organización social antes de considerar su potencial como agentes para aumentar la capacidad de desarrollo local.

#### UBICACION, ORIGEN, Y CONTENIDO

De primera impresión, el término "organización no gubernamental" parece engañosamente simple. Sin embargo, la naturaleza residual del término cubre una colección kaleidoscópica de organizaciones tan amplia, que cualquier definición simple de inmediato pierde todo significado. Es necesario reconocer que las ONGs existentes pertenecen a diferentes categorías y que sus características se entrecruzan tan sólo parcialmente. El conjunto es suficientemente heterogéneo como para requerir distinciones analíticas internas en base a varios criterios.

En base a la ubicación de las actividades de las ONGs, se puede distinguir entre ONGs internacionales, nacionales y locales. Las internacionales son aquellas que representan o una federación de organizaciones nacionales o son una organización de base nacional que define su área de trabajo incluyendo países diferentes al país sede. Estas son a menudo agencias poderosas e influyentes por sí mismas. Las ONGs nacionales representan un nivel intermedio, se pueden definir mejor como organizaciones supra-locales que agrupan un número de unidades de ONGs locales más o menos similares en su objetivo, aún cuando alcancen una cobertura parcial en vez de totalmente nacional. La inmensa mayoría de las ONGs son organizaciones de base, que surgen de las comunidades locales y están dedicadas a alcanzar un impacto en la vida de sus integrantes. De manera general, estas organizaciones usualmente limitan su radio de acción a un área geográfica que podríamos describir como subdistrito. Las ONGs locales o de base son el sujeto principal de este trabajo.

En cuanto a su origen, y al contenido de su actividad, las ONGs son diferentes y no se prestan para describir las con denominadores comunes. La tipología incluye los siguientes términos: "desarrollo", "medio ambiente", "filantrópica", "entrenamiento vocacional", "investigación", "defensa y representación", o "ayuda de emergencia". Debemos hacer notar, sin embargo, que esta compartimentalización se basa en abstracciones que no siempre concuerdan con la vida real: si las ONGs son lo que hacen, la misma ONG puede caer en varias categorías al mismo tiempo.

Probablemente la mayoría de las ONGs internacionales no iniciaron sus actividades como organizaciones básicamente de desarrollo: a menudo fueron derivando hacia metas de desarrollo luego de proveer en sus inicios asistencia en situaciones de emergencia, y comprendieron que en los países en vías de desarrollo la asistencia de emergencia no es suficiente. Al progresar hacia nuevas metas de desarrollo, no necesariamente abandonan las metas de asistencia de emergencia y de bienestar social. Es más, aún en la actualidad se están estableciendo nuevas ONGs específicamente para asistencia de emergencia, en circunstancias que hacen que tal trabajo sea imperativo y urgente; tales ONGs son tan legítimas y merecen tanto respeto como las demás, aún cuando no incluyan la palabra "desarrollo" en su distintivo.

Mientras la gran mayoría de ONGs han sido creadas con el objetivo de luchar por los intereses de sus propios miembros, existen también ONGs establecidas por grupos de activistas que apoyan una causa determinada o que crean su organización con el propósito explícito de ayudar a otras personas que no son la propia membresía. Estas ONGs se denominan a veces ONGs "profesionales", en el sentido de que trabajar en este tipo de organización activista se convierte en un compromiso profesional de tiempo completo y en una actividad especializada para sus promotores. Tales organizaciones se constituyen a menudo alrededor de objetivos ambientales, protección contra el hambre, ayuda a grupos vulnerables, etc.

En las últimas dos décadas ha venido ocurriendo un fenómeno significativo tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo: el ingreso voluntario al campo de actividades relacionadas con el desarrollo de un número creciente de especialistas jóvenes y técnicamente bien entrenados, investigadores, abogados, economistas, etc. Su experiencia profesional agudiza la capacidad e impacto de estas ONGs y es una buena expresión de lo que Chambers (1987) denomina "el nuevo profesionalismo" que pone al "hombre rural primero" en el pensamiento sobre los temas de desarrollo. Esta experiencia y pensamiento agrega peso y voz a las ONGs en su interacción (incluyendo sus confrontaciones) con las agencias oficiales. Motivados por valores morales, filosóficos, religiosos o políticos, estos profesionales forman una ONG relativamente pequeña pero especializada (v.gr. una ONG de investigación o un grupo de defensa/cabildeo), o se integran a una ONG más grande que cuenta con su propia membresía.

El cuadro que en general sugiere el movimiento de las ONGs es el de una corriente creciente que acumula gradualmente sus aguas de innumerables afluyentes con variados orígenes, ubicaciones y contenidos, que encuentra barreras en cada recodo, o que se ve constreñida por estrechos pasajes, pero que al final converge en un caudal de flujo más amplio y con fuerza multifacética.

## **LAS ONGS COMO ACTORES EN EL DESARROLLO LOCAL**

Los dos actores principales en el proceso de desarrollo local son el gobierno y la comunidad local. Pero "comunidad y burocracia son dos estilos evidentemente contradictorios de organización social" (Robertson, 1984), que sirven para distinguir los dos principales protagonistas en el desarrollo planificado: el pueblo y el estado. En la interacción entre estos dos protagonistas, las ONGs se insertan no como un tercer actor independiente, sino como una emanación y representación de la comunidad (o de un subgrupo de la comunidad)<sup>3</sup>. Más allá de su diversidad, aparecen como una respuesta organizacional, muy a menudo instrumental y a veces política, de la comunidad o sus subgrupos, que busca una estrategia alternativa (Padungkarn, 1987) para el desarrollo social local.

Una pregunta clave en el mundo del desarrollo es el grado de intervención y control que los gobiernos centrales pueden y deben ejercer sobre la planeación del desarrollo en general. Esto, por supuesto, incluye la planeación y administración del desarrollo local. A medida que la nación-estado se construye y fortalece, y a medida que el poder central se ejerce cada vez con más fuerza sobre la periferia, la necesidad de descentralizar se hace más notoria.

La descentralización puede darse de varias maneras: (a) deconcentración; (b) delegación a agencias semi-autónomas o paraestatales; (c) devolución a los gobiernos locales; y (d) transferencia de funciones de instituciones públicas a instituciones no-gubernamentales o el ejercicio conjunto de dichas funciones (Rondinelli, 1981; Cheema, 1983). En este escenario, está claro que la evolución natural del estado y del gobierno local en el mundo en desarrollo crea el espacio y o mejor aún exige que las organizaciones no gubernamentales jueguen un papel creciente en el desarrollo local y en la planeación, entrega de servicios y administración locales.

En los países del tercer mundo ha sido donde con mayor rapidez se han multiplicado las ONGs durante los últimos 10-15 años. Se agregan a otras formas tradicionales de asociaciones locales que todavía sobreviven. Su cohesión organizacional varía pero ya sean fuertes o flojas, formales o informales, representan una respuesta organizativa a las necesidades de sus miembros y a los patrones gubernamentales de administración o servicio al desarrollo y a los requisitos administrativos. La posibilidad de que puedan tener incidencia en nuevos territorios dentro de tal proceso de descentralización, depende de sus fortalezas y habilidades, en la manera en que su propio genesis ha marcado su naturaleza y metas, al igual que en la actitud política de los gobiernos.

Al rastrear el origen de este nuevo tipo de organización, los representantes de las ONGs señalan las causas que son bien diferentes en su naturaleza: (a) conflicto y tensión en la sociedad; (b) la necesidad de responder más efectivamente a situaciones de crisis o a nuevas demandas cuando las estructuras tradicionales se rompen o pierden su capacidad de responder; (c) diferencias ideológicas y de valores entre los aspirantes a ejercer en el poder en el proceso de planeación y ejecución del desarrollo; (d) la puesta en evidencia de que ni los gobiernos ni el sector privado empresarial tienen la voluntad o la capacidad de lidiar con ciertos problemas socioeconómicos agudos; o (e) la determinación de ayudar a la gente de la base para que se organicen y se involucren en programas gubernamentales de desarrollo que están en ejecución. (Garilao, 1987; Padron, 1987)

Muchas de estas asociaciones se organizan también como mecanismos de adaptación para personas transplantadas de un contexto social a otro, tales como la migración del área rural a la urbana. Este papel de adaptación, por ejemplo, se encuentra documentado ampliamente en la literatura antropológica de Asia y Africa.

El recordar las muy variadas causas que originan el nacimiento de las ONGs ayuda a entender las diferencias en su naturaleza y conducta organizacional, al igual que los diferentes patrones de reacciones gubernamentales hacia las ONGs.

Algunas definiciones de uso corriente sobre las ONGs son estrechas y sectarias. Pasan por alto un aspecto notable de las ONGs: su enorme variedad y la diversidad de capacidades de la gran familia de ONGs. Las ONGs del Tercer Mundo (también llamadas ONGs del Sur) no son una copia de las del Primer Mundo (a veces denominadas ONGs del Norte). La asociación voluntaria es una característica organizacional clave de todas las ONGs, pero muchas, en especial aquellas que persiguen un interés especial de su propia membresía, no se describen a sí mismas simple y llanamente como agencias voluntarias. Este hecho hace que el concepto de "agencia privada voluntaria" (PVOs), que a menudo se utiliza en los Estados Unidos como un sinónimo, sea más restrictivo que el término más amplio de ONGs. El voluntariado que es la piedra angular de tales organizaciones no gubernamentales no está en conflicto con el hecho de que ellas persiguen intereses generales específicos o un interés de grupo de su membresía.

## **ONGs Económicas**

El concepto sociológico de "asociaciones voluntarias" aplica a las ONGs en los países en vías de desarrollo, pero a veces este concepto es definido por los sociólogos de manera estrecha, que incluya la característica *sin-fines-de-lucro*. Esta restricción es discutible. Para algunas organizaciones voluntarias creadas con el propósito de ayudar a beneficiarios que están fuera de la organización, la característica "sin-fines-de-lucro" puede considerarse como de definición. Sin embargo, para organizaciones voluntarias no-gubernamentales que buscan proveer un servicio a su propia membresía grupal, —a menudo un servicio económico relacio-

nado con la producción— la característica "sin-fines-de-lucro" es inadecuada y excluyente. De hecho, una fuerte tradición en la literatura antropológica y sociológica define a las asociaciones voluntarias como "asociaciones de interés común" (Kerri, 1976). Las definiciones que he llamado estrechas (y las agencias internacionales que las utilizan) inadvertidamente dejan fuera las asociaciones económicas de gente de base, con el razonamiento de que éstas no pueden ser descritas como "sin-fines-de-lucro" porque persiguen un interés económico de su membresía. Algunos estudios de organizaciones voluntarias excluyen similarmente de su marco de referencia<sup>4</sup> a muchas asociaciones voluntarias económicas bajo el argumento de que persiguen objetivos económicos. Aquellas definiciones que yo considero como estrechas también excluirán a las cooperativas (e.g., cooperativas de mercadeo, cooperativas de crédito, etc.) de las ONGs porque han sido creadas para proteger y generar beneficios económicos de sus miembros.

Desde mi punto de vista estas organizaciones y otras similarmente orientadas al servicio y a la producción son claramente organizaciones no-gubernamentales y no deberían ser definidas fuera de dicho concepto. Como un nombre genérico, podrían ser llamadas ONGs económicas, en el sentido de que directamente apoyan las actividades productivas de la gente. Estas ONGs económicas o relacionadas con la producción, incluyen las sociedades de usuarios de aguas que encontramos en muchos países, asociaciones para la crianza de animales y pastoreo, cooperativas de crédito y de consumo, cooperativas de recolección y procesamiento de leche, asociaciones para la compra o alquiler de equipo agrícola, asociaciones de campesinos dedicados a cultivar los bosques, cooperativas de pescadores, etc. Estas organizaciones son probablemente más cruciales para el desarrollo local, para promover la "auto-ayuda como una estrategia para el desarrollo" (Galtung y asoci., 1980) o para facilitar "la auto-ayuda asistida" (véase Uphoff, 1988) que las asociaciones caritativas (las cuales son indudablemente importantes); aquellas son más instrumentales en la generación de economías de escala, en la generación de acciones colectivas coordinadas, en la movilización de recursos, son más adecuadas para recibir asistencia y apoyo externo y para canalizarla y distribuirla equitativamente, al igual que para cultivar la conciencia y solidaridad grupal. Institucionalmente, tales ONGs realizan no solamente las funciones de "entrega", sino principalmente actividades de "capacitar-para-la-acción" (Vyas, 1988).

La obtención de una meta económica es un incentivo poderoso para que la gente se organice a sí misma para la acción coordinada. La organización resultante, caeteris paribus, puede ser una ONG tan legítima como una que persigue objetivos no económicos.

Esta distinción, lejos de ser solamente una sutileza conceptual, nos lleva a otra conclusión por vía de consecuencia: las relaciones que se establezcan entre las agencias gubernamentales o las agencias internacionales de ayuda, por un lado, y las diversas categorías de ONGs locales o internacionales por el otro lado, deben variar acordemente y deben construirse en base a lo que cada tipo de ONG puede realizar con mayor éxito.

Se enfatiza correctamente (Annis, 1987a; Padron, 1987) que la diversidad de ONGs que se encuentran en los países en desarrollo requiere otra distinción más refinada. Por ejemplo, como se sugiere en la sección anterior, algunos investigadores hacen una distinción entre las organizaciones que ellos llaman ONGDs (organizaciones no gubernamentales de desarrollo), que en los países del tercer mundo sirven las necesidades de los sectores de base, y los OBs (organizaciones de base) que de hecho están constituídas por la gente de base; otros (Uphoff, 1986; Esman and Uphoff, 1984) sugieren una distinción entre "organizaciones para la membresía" y "organizaciones de servicio"<sup>5</sup>. Juntas, todos estos intentos de categorizar tales formas organizativas a la luz de sus funciones manifiestas, apuntan hacia su esencia común: el avance subyacente en el grado y especialización de las organizaciones sociales del pueblo.

La congregación voluntaria de personas en ONGs económicas magnifica su capacidad de rechazar intervenciones paternalistas, de actuar para su propio desarrollo y de establecerse como grupos organizados y con su cuota de poder en el diálogo con los gobiernos locales. En el período posterior a la época colonial de la mayoría de los países del tercer mundo, la aparición masiva de ONGs económicas de base es una tendencia tan significativa en su escenario social porque coincide con el establecimiento de gobiernos locales (elegidos o nombrados) y de sucursales de las agencias del gobierno central. La implicación evidente es que los organismos de los gobiernos locales no son vistos ni como el único ni el mejor exponente de la gente en la comunidad local. Las ONGs son importantes para los temas del desarrollo porque articulan y multiplican la capacidad de individuos aislados y sin poder y lenta pero gradualmente aumentan su capacidad de negociación como grupo.

Una pregunta clave para la situación post-colonial es quién acumula los excedentes de las áreas rurales, de quién y cómo. El crecimiento de las ONGs de base puede que sea todavía un proceso incipiente, pero refleja un cambio en las articulaciones del poder. Las ONGs pueden influir ligeramente, si acaso, en el resultado del actual proceso de distribución de recursos y acumulación de excedentes, pero gradualmente pueden ir poniendo a su membresía en una posición más favorable para influir decisoriamente en el mismo.

---

## IV. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS ONGS

---

¿Cuán eficaces pueden ser las ONGs como modelo de alternativa a la intervención del gobierno en actividades de desarrollo? ¿Cuáles son sus ventajas comparativas? La respuesta empírica a estas preguntas, en lugar de la respuesta conceptual/hipotética, es importante tanto para enfocar las tareas inmediatas en el desarrollo local como en la definición de orientaciones estratégicas para fortalecer a las ONGs.

Mientras el escepticismo sobre la efectividad de las ONGs disminuye gradualmente, existen muchos puntos de vista contradictorios sobre las ventajas comparativas o debilidades de las ONGs. Estos puntos de vista varían desde la casi negación de la efectividad de las ONG hasta la exageración hiperbólica. Un estudio evaluativo empírico patrocinado por AID (Hursh-Cesar & Asoc.) sobre la efectividad de las organizaciones privadas voluntarias (OPVs) en cuatro sectores del desarrollo (salud, nutrición, suministro de agua, sanidad) produjo dos juegos de conclusiones sobre las "fortalezas" y "debilidades" típicas de estas organizaciones como vehículos de un programa para trabajo de desarrollo.

### VENTAJAS COMPARATIVAS

Las principales fortalezas identificadas son las siguientes:

(a) **Capacidad para llegar a los pobres rurales y áreas remotas.** Aunque las ONGs trabajan tanto en áreas rurales como urbanas, tienden a concentrarse en las comunidades más pobres que tienen pocos recursos básicos o infraestructura, y que frecuentemente están localizadas en lugares de difícil acceso, donde los programas oficiales son o limitados, o no existen, o ineficientes.

(b) **Capacidad para promover la participación local.** Las ONGs son a menudo partes de la población cuya involucración se busca. Si vienen desde fuera a un área específica, tienden a desarrollar vínculos con la gente a quien sirven: trabajan en grupos comunitarios como socios, enfatizando las iniciativas locales de autoayuda y el control local de los programas.

(c) **Capacidad para operar con costos bajos.** La naturaleza principalmente voluntaria de las actividades de las ONGs, su compromiso de utilizar tecnologías de bajo costo y servicios simplificados, y sus costos bajos de personal, les permite operar eficientemente con presupuestos reducidos.

(d) **Capacidad de innovar y adaptar.** Al tener raíces en las comunidades a las cuales sirven y al estar orientadas hacia promover iniciativas, las ONGs tienen ventajas comparativas en la identificación de las necesidades y en la utilización de los recursos existentes. Con mayor flexibilidad que los servicios del gobierno, pueden transferir tecnologías desarrolladas en otros lugares y adaptarlas a las condiciones locales, a la vez que pueden desarrollar respuestas innovadoras a estas necesidades locales.

## Limitaciones Comparativas

Las principales debilidades identificadas por el estudio mencionado son:

(a) **Replicabilidad limitada.** Muchas de las actividades patrocinadas por las ONGs son muy pequeñas y de naturaleza muy local para que tengan un impacto importante en la región o en el país. Las actividades de las ONGs dependen de un staff altamente motivado y culturalmente sensible y cuando la intensidad y motivación del staff no puede replicarse, las actividades mismas no pueden replicarse.

(b) **Limitaciones para hacerlas auto-sostenibles.** Muchos proyectos patrocinados por las ONGs no pueden ser diseñados de forma que en el futuro se sostengan por sí mismos con poca o ninguna ayuda externa a la comunidad de beneficiarios.

(c) **Capacidad técnica limitada.** Los proyectos de las ONGs locales son todavía frecuentemente iniciados con estudios de factibilidad técnica limitados y base de datos débiles. Esto es a menudo el resultado de su falta de habilidades gerenciales o económicas, lo cual es entendible dadas las circunstancias de muchas ONGs, pero sin embargo, los resultados globales se afectan por esta condición.

(d) **Falta de un contexto de programación ampliado.** Aunque pueden haber variaciones por región o sector, los proyectos de las ONGs a menudo se ponen en ejecución individualmente, no como parte de una estrategia programática amplia para una región o un sector. A menudo las ONGs desarrollan sus iniciativas y proyectos individualmente y en forma relativa o completamente desconectada con otras ONGs o programas, tendencia la cual perjudica la posibilidad de establecer programas a nivel regional o nacional.

La propia naturaleza de las ONGs como organizaciones voluntarias es a la vez una fuente de fortaleza y de ciertas limitaciones; y las actividades para las cuales pueden servir mejor deben seleccionarse con un entendimiento sociológico realista de qué puede lograrse mejor a través del quehacer voluntario. Es importante y no una forma de desmerecer, el analizar las debilidades de las ONGs precisamente porque éstas están atravesando en su conjunto por un período de crecimiento organizacional impresionante el cual podría ser dirigido hacia superar estos problemas. Observadores agudos han hecho notar que las ONGs se pierden a menudo en una admiración de sus propias organizaciones que dejan de darse cuenta que aún las fortalezas por las cuales se les reconoce pueden ser al mismo tiempo serias debilidades (Annis, 1987): por ejemplo, al confrontar la pobreza prevaleciente, "pequeña escala" puede querer decir "insignificante"; "independencia política" puede significar "sin poder" o "desconectada"; "bajo costo" pueden significar "sin financiamiento adecuado" o "baja calidad"; "innovativo" pueden significar simplemente "temporal" o "no-sostenible".

No todo el mundo está de acuerdo en considerar que las fortalezas y debilidades de las ONGs arriba indicadas son generalizadas. De hecho, algunas ONGs específicas o algunos de sus proyectos, pueden haber superado estas debilidades generales y dejar de haber sido propensas a ellas. Se puede también argumentar que no se debe esperar que la contribución de las ONGs provenga de la replicabilidad ilimitada ya que las propias ONGs son tan diferentes en naturaleza, estructura, tamaño y propósito que no deben desarrollar actividades similares; mas bien, la contribución de las ONGs puede venir primariamente de la multiplicidad de sus actividades, de su ubicuidad y habilidad de generar muchas iniciativas individuales, así sean idiosincráticas, las cuales ejercen influencia de una manera acumulativa. Este es también un argumento de hecho válido.

Por otro lado, evaluadores competentes apuntan que en muchos proyectos de ONGs, a pesar de sus esfuerzos, no llegan o no llegarán a la mayoría pobre. Inspeccionados de cerca, muchos proyectos de ONGs no son participativos, a pesar de su retórica, y envuelven control de arriba hacia abajo "iluminado" por las propias ONGs, a veces conjuntamente con el control de las elites locales (Tendler, 1982). Pero estos problemas no son tampoco Inmanejables.

La conclusión esencial es que el reconocimiento de la contribución clave que las ONGs pueden hacer y hacen no debe acopiarse del error de idealizarlas. Las ONGs tienen gran potencial, pero no son la panacea final a las contradicciones y dificultades del cambio planificado y el desarrollo inducido. Se requiere un enfoque objetivo a las limitaciones y debilidades de las ONGs para fortalecer sus propias estructuras y ejecutorias, al igual que para hacer más técnicas, económicamente sólidas y replicables sus actividades.

## PRINCIPALES ÁREAS DE ACTIVIDADES DE LAS ONGS

En el nivel de desarrollo local, las áreas en las cuales las ONGs podrían hacer sus contribuciones más fuertes son específicamente las áreas en las cuales la intervención del gobierno local es débil o inexistente, o está presente pero se hace en una manera que insatisface la población local o algunos de sus subgrupos. Existen tres tipos básicos de proyectos en pequeña escala que las ONGs pueden ofrecer.

(a) proyectos pequeños orientados a la producción (v.gr. el establecimiento de un vivero de árboles por parte de un grupo de mujeres; o la construcción de un pequeño sistema de irrigación con tanque, etc.);

(b) proyectos de servicio que apoyan la producción (v.gr. la construcción de un lugar de almacenamiento para la comunidad o el grupo, o una carretera, organizar una comunidad para mercadear servicios de transporte, etc.); y

(c) proyectos de servicio social (v.gr. un dispensario médico o salón comunitario, servicio de ambulancia, construcción de terreno deportivo o una casa para el maestro, etc.)

Otra forma de clasificar las áreas de actividades claves a nivel local en las cuales las ONGs pueden hacer sus contribuciones selectivamente, fue sugerido por Uphoff (1986), quien distinguió cinco campos: (a) administración de recursos naturales; (b) infraestructura rural; (c) desarrollo de recursos humanos; (d) desarrollo agrícola; y (e) empresas no-agrícolas. Todas éstas son áreas que requieren desarrollo institucional local tanto en términos de estructuras y agencias gubernamentales descentralizadas como en términos de asociaciones no gubernamentales de la población. Las ONGs pueden crear para sí un "nicho" al establecerse como una alternativa al papel de las instituciones gubernamentales -- ya sea como organización complementaria, o como una organización sustituta. Por supuesto, esto depende también de cómo los planificadores del desarrollo local, es decir los gobiernos locales, vean a las ONGs, y si están o no listos y receptivos para trabajar con las ONGs.

Un ejemplo de lo que las ONGs pueden hacer por el desarrollo local al iniciar (uno u otro tipo de) tales proyectos son los logros del Proyecto Piloto Orangi (PPO), una ONG dirigida por un líder carismático y organizador experimentado, Akhter Hameed Khan, que trabaja con la población de Orangi, Pakistán. Orangi es el nombre de un gran suburbio de Karachi, dentro del cual se inició espontáneamente y de forma mas bien anárquica un

asentamiento en 1965; creció rápidamente y después de 1972 llegó a más de 100,000 familias, y continúa creciendo. Los ocupantes construyeron sus casas sin ninguna ayuda gubernamental. La mayoría de los servicios municipales no existen o se han suministrado de forma insatisfactoria.

Como organización no gubernamental, PPO decidió no establecer clínicas o escuelas o empresas económicas, sino tomar un "enfoque de construir capacidad", concentrándose en el diseño de modelos y estimulando la participación de la comunidad (Khan, 1986). PPO se considera a sí misma principalmente como una ONG de investigación; primero estudia y analiza los problemas presentes en Orangi y entonces, a través de acción de investigación y educación por extensión prolongadas, propone las soluciones. Una parte integral de su trabajo de investigación y educación es capacitar a la población para que se organice para alcanzar dichas soluciones (Khan, 1986; Ghafoor, 1987).

PPO ha iniciado varios programas para diseño de modelos, los cuales están relacionados con los servicios sociales para Orangi y actividades de generación de ingresos y producción de la población. Estos son (a) el programa de sanidad a bajo costo; (b) programa de viviendas de bajo costo; (c) centros de trabajo para mujeres; (d) programa de bienestar para las mujeres; y (e) educación escolar. Sanidad a bajo costo es el proyecto más antiguo de PPO. Empezó en 1981, el objetivo era mejorar la mala sanidad y el drenaje de los barrios de Orangi, causa de epidemias recurrentes, alta mortalidad infantil, inundaciones, infravaluación de las viviendas, etc. La investigación de PPO descubrió cuatro "barreras" que explican la pasividad relativa y resignación de la población a pesar de las condiciones sanitarias insoportables: la "barrera psicológica"; la "barrera económica" la "barrera técnica" y la "barrera sociológica" (Khan, 1986). La percepción de éstos obstáculos hizo que PPO identificara soluciones apropiadas para energizar a la comunidad, para bajar los costos de construcción de la infraestructura sanitaria, para llevar a cabo encuestas y proveer a los residentes con diseños, mapas, planos, y para llevar a cabo actividades de entrenamiento e información. PPO trabajó sistemáticamente para eliminar cada una de las "cuatro barreras", estableció un equipo de organizadores sociales y un equipo de técnicos, identificó las unidades sociales (las "líneas" de habitantes) que podrían patrocinar el trabajo de construcción y completó muchos otros arreglos de "ingeniería social" (Ghafoor, 1987; Khan 1987).

Los logros han sido notables: entre 1981-86 cerca de 28,000 familias se unieron al programa de infraestructura sanitaria a bajo costo, construyeron líneas de cloacas subterráneas con un total de más de 426,000 pies, construyeron drenajes secundarios, introdujeron más de 28,400 letrinas sanitarias, y por sí mismas invirtieron más de 30 millones de rupees en este desarrollo. Sectores completos de Orangi ha mejorado su sanidad dramáticamente y los efectos de demostración son tan poderosos que el programa se está continuando en los grupos restantes a través del mismo enfoque de auto-administración y auto-financiamiento.

Así, una ONG bien dirigida ha tenido éxito en una área en la cual el gobierno y agencias municipales simplemente no fueron capaces, organizativa y financieramente, de proveer los servicios necesarios. Ha tenido un impacto profundo en la mejoría de la calidad de la vida de la población de Orangi. Los otros programas, particularmente el programa de vivienda y los centros de trabajo para las mujeres, están alcanzando resultados comparables. Las lecciones de Orangi merecen ser estudiadas en detalle: ellas encierran mucha sabiduría y esperanza para ser repetidas mediante iniciativas similares de ONGs para el desarrollo local y regional.

## **Organización Social para la Administración de Recursos**

Otro campo de prioridad tanto para las ONGs como para los gobiernos locales es el área de administración de recursos naturales (uno de los cinco campos mencionados antes). Las ONGs pueden y deben apoyar los pobres o pequeños usuarios desorganizados o pobremente organizados que luchan para adquirir el control de los recursos productivos.

La pobreza elimina muchas oportunidades para los agricultores individuales que actúan solos; el uso organizado colectivo no es sólo una detalle de virtud sino una necesidad económica. La administración de recursos naturales (v.gr. praderas, bosques, lagos con recursos pesqueros, etc.) requiere una organización social fuerte capaz de poner en práctica incentivos y penalidades para inducir conductas racionales y equitativas de parte de los usuarios individuales. La ausencia de tales patrones de organización social origina un acceso abierto, el cual casi siempre lleva a la destrucción de los recursos y a la degradación ambiental. Los programas de desarrollo tecnocráticos que intentan parar dicha degradación sólo mediante el financiamiento de nuevas "tecnologías" pero sin poner en vigencia un patrón de articulación social capaz de organizar a la gente de acuerdo a las demandas de esa tecnología, están inevitablemente dirigidos hacia el fracaso. Demasiado a menudo, la administración de tales recursos comunes por parte de organismos gubernamentales no ha sido efectiva y ha dejado un "vacío organizacional" gigantesco el cual puede ser llenado efectivamente por la propia gente, constituyéndose en una ONG.

Al discutir el concepto de los recursos para la planificación social local, Conyers (1986) ha observado que la identificación de algo como un recurso depende no sólo de la cosa en sí misma, sino también en los atributos de los usuarios potenciales, incluyendo sus conocimientos, habilidades, status, y acceso a otros recursos complementarios. Los recursos naturales son sólo recursos potenciales hasta que cierta forma de organización social los transforma de partes de la naturaleza a partes del proceso de producción social. Las organizaciones no gubernamentales pueden ser una forma adecuada de organización social y económica para mejorar la capacidad de la gente de identificar, ganar acceso, apropiarse o usar y administrar recursos naturales tales como praderas, agua, árboles, peces, etc.

A su tiempo, es responsabilidad de los planificadores del gobierno local, -- en otras palabras, de los planificadores que actúan a nombre del gobierno -- el incluir en tales planes no sólo los recursos físicos para el capital disponible, sino también preocuparse igualmente con la capacidad social para manejar estos recursos. En la práctica, sin embargo, los planificadores locales raramente reconocen lo importante que es la población en la planeación, -- en otras palabras, no sitúan al hombre delante -- son pocos conscientes de los atributos socioculturales críticos de la población local (v.gr. us estratificación, organización, etc.), y toman como su punto de partida los limitantes de capital y de recursos físicos.

### **El dilema de Pequeña Vs. Gran Escala**

Probablemente la pregunta más importante que persiste sobre la efectividad de las ONGs es la que tiene que ver con la limitada replicabilidad de sus actividades y la pequeñez intrínseca de sus intervenciones. ¿Puede esta limitación ser superada? ¿Pueden sumarse intervenciones a nivel micro a gran escala?

Aún los más fuertes defensores de las ONGs reconocen que la amplitud del impacto de éstas es necesariamente limitado por la naturaleza de localidad específica de sus intervenciones y por el carácter peculiar y especial de cada una como organización. Dos opciones estratégicas (o quizás solamente una opción con dos lados complementarios) se pueden considerar al intentar solucionar este dilema:

- una es que, las actividades en pequeña escala de las ONG podrían en teoría proliferar en escala tan vasta hasta lograr una significación de carácter macro (es decir, lograr un impacto significativo en el desarrollo regional o nacional) a través de la suma de esfuerzos, en vez de mantenerse como una dispersión de iniciativas limitadas y aisladas. Bajo este escenario, se puede además teorizar que las ONGs de base no sólo se multiplicarían independientemente de cada una, sino también se vincularían en sistemas y redes de organizaciones capaces de influir procesos a escala macro y políticas estatales, movilizar recursos humanos numerosos, desarrollar alianzas y redes y así aumentar su poder. Basado en un estudio de ONG en América Latina, Annis (1987b) ha argumentado que tal proceso está ya ocurriendo; su argumento comienza preguntando "¿qué tan grande puede en definitiva llegar a ser lo pequeño?" y añade que, como resultado de la expansión de las "redes" de organizaciones de base que se han hecho más densas y entrado en relación con el sector público, las pequeñas intervenciones tienden a institucionalizarse, a alcanzar mayor número de personas, a transferir mayor poder político a los pobres, y a crear las bases para que el cambio en pequeña escala se convierta en la política de desarrollo a gran escala;
- otra opción estratégica para alcanzar la replicabilidad de las iniciativas de pequeña escala de las ONGs es un vinculamiento gradual de las actividades de las ONGs con organizaciones administrativas o internacionales, en vez de dejarlas confinadas a su localización inicial solamente. Estas organizaciones incluyen (de una forma u otra) departamentos de gobierno y dicho enfoque puede también facilitar y promover algunas reformas de políticas a escala micro (Korten, 1987) con el apoyo de agencias oficiales del gobierno. Escondidos dentro de esta opción se encuentran los riesgos e instrumentos para la dominación de las ONG; sin embargo si los lazos se establecen desde una posición de fortaleza y crecimiento de las ONGs, la independencia de las ONGs se puede proteger al mismo tiempo que se logra aumentar la influencia sobre las políticas estatales y sobre el medio ambiente administrativo.

¿Son tales orientaciones estratégicas realistas, o son simplemente ensoñaciones? ¿Existen otras alternativas para resolver el dilema de pequeña versus gran escala? Estas son preguntas cruciales para el futuro de las ONGs que invitan a examinar las experiencias reales de la actualidad.

Este examen se hace propicio en dos áreas en particular: (a) la interacción entre las ONGs de países en desarrollo con los organismos estatales (nacionales y locales) a los cuales tratan de influenciar, y (b) la interacción de las ONGs con agencias y organizaciones internacionales grandes.

En este trabajo he decidido concentrarme principalmente en el área (b), al examinar la interacción entre las ONGs y una agencia internacional grande como el Banco Mundial. De hecho, si las ONGs pudieran influenciar las políticas y programas reales de las organizaciones internacionales grandes como el Banco Mundial, entonces su contribución e impacto pueden ganarían un multiplicador significativo.

---

## V. INTERACCION ENTRE ONGs LOCALES Y AGENCIAS DE DESARROLLO INTERNACIONALES: LA EXPERIENCIA DEL BANCO MUNDIAL

---

Para ser genuinamente eficaces, las políticas y programa de desarrollo de las organizaciones internacionales grandes deben en definitiva ser capaces de generar cambios a nivel local. En este sentido, cada política y programa a escala macro debe por definición estar consciente de sus implicaciones y consecuencias para el desarrollo a nivel local. Las agencias multilaterales y bilaterales de ayuda que apoyan financieramente programas a escala macro deberán por tanto interrelacionarse no sólo con las agencias del gobierno central sino también con los actores claves a nivel local: gobierno, comunidad y, cuando existen, organizaciones no gubernamentales.

Tal cooperación con las ONGs locales todavía tiene un record limitado: no existen muchas experiencias exitosas; existen muchos fracasos y oportunidades perdidas; y los nuevos enfoques están todavía en período de prueba. Una buena parte del territorio se encuentra inexplorado.

Las debilidades y la desconfianza son visibles en ambos lados. Los programas apoyados por las agencias internacionales han sido con frecuencia concebidos y ejecutados de manera centralizada y paternalista y han carecido de conocimientos sociológicos adecuados de la estructura social local. Esta ha sido la causa comprobada de fracaso o pérdida de impacto particularmente en programas de alivio de la pobreza. Por su lado, las ONGs locales a menudo no han sabido o no han querido, involucrarse en programas conjuntos, o influenciarlos y contribuir a su eficacia.

Es por tanto útil explorar estrategias para intensificar tal interacción y particularmente para fortalecer los roles de las ONGs locales. Esto es una tarea conveniente -- quizás mas bien urgente, ya que en este momento prácticamente todas los donantes multilaterales, las agencias bilaterales de ayuda, y muchas ONGs internacionales y nacionales, están expandiendo sus contactos de trabajo. Los procesos de aprendizaje deben ser refinados en ambos lados, para superar errores pasados y definir modelos de cooperación nuevos. Concentrándome en las lecciones que podemos aprender, a continuación revisaré brevemente algunos aspectos de la interacción del Banco Mundial con las ONGs.

Como una agencia internacional de desarrollo, el puntaje del Banco Mundial en esta area está lejos del nivel óptimo. Muchos proyectos de desarrollo financiados por el Banco no han buscado de manera adecuada enfoques participativos y el interés sistemático de involucrar a las ONGs es relativamente reciente. Un estudio del OED de 25 proyectos apoyados por el Banco que fueron reevaluados varios años después de su terminación es una de las fuentes de evidencia empírica de las consecuencias sufridas por los proyectos financiados por el Banco por no haber envuelto suficientemente a las organizaciones locales o a los beneficiarios en estos programas. Las evaluaciones de impacto realizadas encontraron que 13 de los 25 proyectos no pasaron la prueba de durabilidad a largo plazo. Dentro de las cinco causas principales que impidieron que dichos proyectos fueran sostenibles a largo plazo el estudio identifica como primera la falla de no involucrar a las organizaciones locales de base y por ende no haberse

asegurado la participación de los beneficiarios (Cernea, 1987). Por el contrario, el mismo estudio concluyó que cuando tales organizaciones existen, actúan como estructuras duraderas de apoyo a las actividades iniciadas dentro del proyecto aún mucho después de terminado el proyecto. Son instrumentales para que el proyecto sea sostenible a largo plazo. Otros análisis sociológicos han corroborado esta conclusión con conclusiones similares (Kottak, 1985; Paul, 1987; Uphoff, 1987).

Durante los años setenta y aún antes (v.gr. en proyectos de desarrollo urbano [Hellinger, et. al., 1988]) existió una cooperación más o menos esporádica con las ONGs. El Banco Mundial comenzó a desarrollar su relación con ONGs de forma más sistemática en la primera parte de la década de los ochenta. En 1982 se estableció el Comité Banco Mundial / Organizaciones No Gubernamentales el cual proveyó un forum de coordinación formal y punto de encuentro para las negociaciones del Banco con las ONGs. Las múltiples actividades actualmente en ejecución se pueden resumir bajo cuatro áreas principales:

- (a) Cooperación operacional, en proyectos y programas;
- (b) educación para el desarrollo;
- (c) diálogo sobre políticas entre el Banco Mundial y las ONGs, particularmente sobre alivio de la pobreza y temas del medio ambiente; y
- (d) marco de referencia estatal para las ONGs.

Mirando más allá de la experiencia del Banco Mundial, creo que estas cuatro áreas pueden considerarse como claves (aunque no las únicas posibles) para cualquier estrategia general de interacción entre las agencias oficiales de ayuda y las ONGs.

¿Cuál es el contenido sustantivo de estas áreas de interacción, en términos prácticos? ¿Cómo ocurre esta cooperación? ¿Puede incrementar el papel de las ONGs en el desarrollo?

## **Colaboración Operativa**

La principal razón para que el Banco tenga interés operativo en las ONGs es que las ONGs ofrecen un potencial significativo y muy poco utilizado en cuanto a su capacidad de involucrar a las personas, particularmente a los más pobres, en los procesos del desarrollo. Los lineamientos del Banco para la preparación de los proyectos y para la evaluación *ex-ante* requieren específicamente que se lleve a cabo una "evaluación sociológica" de los proyectos al mismo tiempo que la evaluación económica, técnica y financiera. Esta debe tomar en cuenta los patrones locales de organización social y basarse en dichos patrones (Cernea, 1985; 1987). Como se discutió en la sección previa de este trabajo, las ONGs tienen una ventaja comparativa en cuanto a su capacidad de ayudar a la gente pobre a articular sus necesidades ante oficiales de gobierno y también ante representantes de organizaciones extranjeras de ayuda. Los programas de las agencias extranjeras pueden mejorarse si se apoyan en las ONGs como fuentes de información local, que incluye las percepciones de la población, las necesidades sentidas y las prioridades<sup>6</sup>. Las ONGs y las organizaciones de base son (parte de) la gente a quienes los proyectos apoyados por la ayuda extranjera intentan llegar. Además, muchas ONGs tienen considerable experiencia general y conocimientos autóctonos y una variedad de perspectivas locales sobre temas de desarrollo, acompañados a menudo de un agudo sentido de las sutilezas de los aspectos culturales, económicos, morales y del medio ambiente.

Examinaremos más adelante las contribuciones operativas de las ONGs en dos tipos de situaciones: primero, dentro de proyectos regulares apoyados por el Banco en tres sectores (salud, población, nutrición) los cuales son las áreas más comunes de interacción entre el

Banco y las ONGs; y segundo, dentro de ciertos proyectos menos comunes, tales como reasentamientos involuntarios de pobladores desplazados de sus sistemas socio-económicos por proyectos de presas. En esta última área las ONGs están haciendo una contribución cada vez más consecuente y bien recibida.

#### (a) Proyectos de Población, Salud y Nutrición

Los tres sectores en los cuales se necesitan contribuciones de las ONGs con mayor urgencia son los programas dirigidos a población (planificación familiar), cuidado de la salud y nutrición (PSN). Mientras el financiamiento del Banco fluye principalmente a través de canales del sector público, los proyectos PSN del Banco han hecho uso significativo de los tres recursos principales fuera del sector público: movilización de grupos comunitarios de apoyo; utilización de trabajadores de la comunidad; y financiamiento para servicios ofrecidos por ONGs que existían con anterioridad al proyecto.

Una revisión sistemática de todos los proyectos PSN financiados por el Banco evaluados entre 1981 hasta mediados de 1987 (Heaver, pendiente de publicación) encontró que el 69 por ciento de todos los proyectos incluyen trabajadores comunitarios y proveen apoyo para su entrenamiento y supervisión.

Los grupos comunitarios de apoyo se han utilizado en una variedad de formas. Más comúnmente (59 por ciento de los proyectos), han sido movilizados para servir como canales para información hacia la comunidad, educación y comunicación (IEC), con el objetivo de que el servicio sea aceptado. Pero en 29 por ciento de los proyectos, los grupos comunitarios, que usualmente son organizaciones de mujeres y grupos de líderes de la comunidad, fueron entrenados por cuenta del proyecto sobre cómo proveer educación e información al resto de la población. En un 27 por ciento de los proyectos, los grupos comunitarios participaron en la entrega de los servicios: por ejemplo, grupos femeninos de Malawi (un proyecto de 1987) serán entrenados en supervisión de la salud y en cuidados básicos de salud; en Ghana (un proyecto de 1985), el proyecto financió molinos para alimentos para cuando se lleva a cabo el destete de los infantes. Por lo menos en tres proyectos, las comunidades debían tener un papel principal en la administración y puesta en ejecución de los sistemas de salud. En Moroco (1985) se organizaron comités de administración de la salud para participar en la planificación de un programa de salud con el Gobierno y para administrar recursos para la salud a nivel local; tanto en Perú (1982) como en Nigeria (el proyecto Imo, 1987) se incluyeron fondos para financiar proyectos de salud a pequeña escala propuestos y ejecutados por comunidades locales; y en Imo, Nigeria, los Comités Aldeanos para el Desarrollo de la Salud también emprendían supervisiones de salud e identificaban individuos con alto riesgo de enfermarse. Finalmente, un 23 por ciento de los proyectos, se movilizó a las comunidades para proveer ayuda financiera en especie para los sistemas de salud gubernamentales; en el Cuarto Proyecto de Población de Indonesia (1985), por ejemplo, los voluntarios de las aldeas ayudaban en los centros de salud locales, y en el proyecto de Nigeria (1986) los beneficiarios del proyecto debían financiar el mantenimiento de los centros de salud.

Cerca del 21 por ciento de los proyectos revisados proveyeron financiamiento para las actividades ejecutadas por ONGs que existían con anterioridad del proyecto y que operaban en las áreas. Las ONGs reciben tres tipos de ayuda: entrenamiento y materiales para asistir a las ONGs a ejecutar actividades de IEC, como en el caso de Sierra Leona (1986) y Lesoto (1985); pequeñas sumas de dinero (US\$100,000 a 500,000) para actividades innovadoras que deben ser llevadas a cabo por ONGs, como en los casos de Zimbabwe, Botswana y Jamaica; y ayuda para que las ONGs reciban y administren los centros de salud, como en los casos de los .pa

proyectos de Salud Rural Integrada de Pakistán y Kenia. En Bangladesh, las actividades de planificación familiar ejecutadas por las ONGs han sido financiadas de forma más sustancial: alrededor de US\$4 millones han sido canalizados de esta forma.

Los hallazgos de esa investigación subrayan tres características que colocan a las ONGs sin fines de lucro en los sectores de PSN en una posición ventajosa para complementar a las agencias de salud oficiales: (a) su sentido ético y alto grado de compromiso son un fuerte incentivo para cumplir con el deber a pesar de salarios bajos; (b) la confianza en sí mismas hace que la mayoría de ellas dependan de cargos por servicio a los usuarios, y si la calidad del servicio decae la existencia de las ONGs puede verse amenazada; (c) su integración a la comunidad local y su flexibilidad administrativa facilitan el aprendizaje organizacional (Heaver, op.cit.).

Una participación más o menos similar de parte de las organizaciones de base se puede observar en proyectos en otros sectores, principalmente en proyectos agrícolas y urbanos (Cernea, 1981; Beckmann, 1985; World Bank, 1983 a 1987); los proyectos en los sectores "duros" (transporte, otras infraestructuras, etc.) normalmente tienen una considerablemente menor participación de parte de las ONGs.

Es claro, sin embargo, que en las actividades del Banco Mundial, el reconocimiento del potencial de las ONGs no se debe solamente a razones financieras sino específicamente a razones sociológicas. El reconocimiento creciente de las ONGs, es parte de una toma de conciencia de la importancia central de la gente en el trabajo para el desarrollo, parte de un alejamiento de los sesgos tecnocráticos y financieros al concebir las intervenciones para el desarrollo.

Aún cuando la participación de las ONGs en los proyectos del Banco está notoriamente en aumento, todavía es ad hoc en cuanto a su naturaleza y dependiente de las circunstancias en vez de ocurrir de forma sistemática en base a una política completamente estructurada y a una colección de procedimientos normativos; la extensión y profundidad de dicha participación también depende grandemente de la política y apertura del gobierno de uno y otro gobierno prestatario. Las ONGs están generalmente participando como mecanismos canalización o como ejecutores de componentes de los proyectos, con relativamente escasa influencia en la formulación misma del concepto del proyecto y de su estrategia. En Agosto de 1988 se emitió una declaración de la política operativa para la colaboración del Banco Mundial con las ONGs, cuya preparación incluyó una consulta a varias ONGs (véase ICVA, 1987 y más adelante en este documento páginas 42-47) y la cual se espera que contribuya a ampliar y diversificar considerablemente la cooperación del Banco con las ONGs.

#### (b) Reasentamientos Involuntarios

Un tipo de situación menos común, pero sin embargo frecuente, en la cual las ONGs han demostrado su especial potencial ocurre cuando los proyectos de desarrollo implican desplazamiento involuntario de la población y reasentamiento (Cernea, 1988): por ejemplo, que atraviesan la tierra cultivada de los agricultores, etc. El reasentamiento involuntario de las personas afectadas por tales proyectos causa inconvenientes económicos y culturales profundos, privando a la población de su habitat, tierras, medios de producción y fuentes de ingreso. Desafortunadamente las compensaciones y asistencia ofrecidas a las personas afectadas por las agencias gubernamentales ha sido en muchos casos insatisfactoria, incluyendo algunos de los proyectos financiados por el Banco Mundial.

Las organizaciones no gubernamentales en muchas oportunidades han probado que ellas son capaces de tomar la iniciativa para lograr asistencia efectiva a las personas sujetas a reasentamiento involuntario. Históricamente, algunas ONGs hasta han sido fundadas como una expresión de la necesidad organizarse de la gente desplazada de áreas urbanas y barrios marginados para defender mejor sus derechos. Algunas ONGs se han sencillamente opuesto a cualquier reasentamiento y los proyectos que los ocasionan. Otras ONGs durante muchos años han pedido que se reconozca su capacidad de asistir a grupos desplazados, pero muchos gobiernos se han opuesto fuertemente a tal participación de parte de las ONGs. Esta situación está ahora cambiando en muchos lugares. El Banco Mundial reconoce el derecho, la capacidad y el papel de las ONGs como proveedores de significativa asistencia a las personas desplazadas, no sólo en emergencias creadas por inundaciones, sequías, etc., sino también en reasentamientos generados por proyectos de desarrollo. Las ONGs internacionales -- como OXFAM (RU), el Environmental Defense Fund, Survival International, y otros -- han repetidamente criticado la pobre ejecutoria en los asentamientos de los proyectos financiados por el Banco y han hecho notar al Banco los casos en que el reasentamiento no ha sucedido satisfactoriamente. Tales señales han sido probadamente beneficiosas y han desencadenado esfuerzos adicionales del Banco y del gobierno local para lograr mejoras definitivas en los estándares y condiciones del reasentamiento.

Un papel igualmente positivo lo desempeñan algunas ONGs nacionales. Por ejemplo en la India el "Centro for Science and Environment", "Myrada", "Avard", y "Lokayan" han llevado a cabo estudios de campo detallados y desarrollado una capacidad y experiencia especial sobre los reasentamientos involuntarios causados por proyectos de desarrollo. Algunos de estos estudios han ejercido influencia considerable sobre los programas del gobierno y de la agencia donante relacionados con el reasentamiento.

Cuando no se puede evitar el reasentamiento involuntario, las ONGs están bien ubicadas, debido a sus vínculos con las comunidades locales, para expresar las necesidades de los reasentados y para defender sus derechos. En las Filipinas, por ejemplo, organizaciones relacionadas con la iglesia ayudan a las tribus Kalinga y Bontoc a defender sus derechos contra el desplazamiento planeado por el gobierno de Marcos para las presas III y IV en el río Chico bajo condiciones que hubieran significado la destrucción de estas sociedades tribales (Winnacker, 1979). En otros casos, (por ejemplo la actividad del grupo ARCH-VAHNI en Gujarat, India) las ONGs permiten que la población reasentada entienda mejor sus derechos legales de obtener tierras sustitutivas, compensación justa, asignaciones para gastos de alojamiento, etc., proveyendo así un servicio siempre necesario particularmente cuando alguna agencia gubernamental deja de respetar correctamente estos derechos. Las ONGs han jugado un papel constructivo ayudando a las tribus a articular sus necesidades y preocupaciones, por ejemplo en los proyectos del río Narmada en India. En varios países las ONGs han actuado en representación de los reasentados trayendo sus quejas a las cortes cuando ha sido necesario. Su papel ha sido legitimizado y reforzado cuando las cortes han fallado a favor de los desplazados ordenando correcciones apropiadas. Tales acciones crearon algunas tensiones entre las ONGs y las agencias gubernamentales que estaban en falta pero -- más de forma más importante -- ayudaron a mejorar los estándares de ejecución de los proyectos dentro de los cuales se efectuaron dichos reasentamientos.

El Banco promueve la participación de las ONGs en la preparación oportuna de los planes técnicos y sociales de los reasentamientos que deben ser incluidos en los proyectos financiados por el Banco que ocasionan desplazamiento de la población (Cernea, 1988a, 1988b). Dicho

sociólogos y antropólogos que trabajan como oficiales de proyecto o consultores en proyectos asistidos por el Banco que implican reasentamiento (Cernea, 1988c) han provisto evidencia empírica que un enfoque eficaz para ampliar la información de la gente sobre el reasentamiento consiste en involucrar en los planes de reasentamiento a ONGs que durante largo tiempo han sido conocedoras de las condiciones locales<sup>7</sup>. Basado en experiencias positivas recientes, el Banco Mundial institucionalmente promueve que las agencias prestatarias cooperen con las ONGs cuando ocurren situaciones complejas sobre el reasentamiento que deben ser resueltas a través del proyecto.

La preparación de planes de reasentamiento dirigidos a reconstruir una base socio-económica viable para el re-establecimiento de la gente desplazada permite a las ONGs participar en un proceso de negociación con las agencias relevantes para obtener apoyo adecuado para los reasentados. En Brasil, por ejemplo, una coalición de ONGs locales (la Unión de Trabajadores Rurales) jugó un papel eficaz en la definición del contenido del plan de reasentamiento que es el eje del proyecto de reasentamiento y desarrollo de Itaparica financiado por el Banco, aprobado en 1987.

Un ejemplo interesante es la preparación del plan de reasentamiento para el II Proyecto de Irrigación Karnataka - Alto Krishna. Este plan fue preparado por las agencias técnicas del gobierno estatal con el objetivo de reasentar mas que 100,000 personas, pero el Banco encontró que era insuficiente para proceder a la evaluación del proyecto. La evaluación fue pospuesta; el gobierno del estado de Karnataka contrató la ayuda de Myrada, una ONG especializada en reasentamientos para ayudar en el proceso de perfeccionamiento de este plan. Myrada inició sus trabajos con una sólida encuesta social de la población afectada y sus necesidades, evaluó el potencial para el reasentamiento, etc. y preparó un plan de reasentamiento mucho más completo, en cooperación con las agencias gubernamentales. Dos revisiones sucesivas de parte del Banco propusieron mejoras adicionales que fueron hechas conjuntamente por Myrada y las agencias técnicas relevantes, antes de que la evaluación pudiera llevarse a cabo. Aunque las agencias del estado habían invitado al Banco a evaluar el proyecto, el Banco pospuso la evaluación durante 15 meses en espera de un plan de reasentamiento mejorado con los estándares requeridos por la política vigente. Cuando la evaluación finalmente se llevó a cabo en Febrero de 1988, el plan de reasentamiento, con una contribución sustancial de la ONG, ofrecía una base mucho mejor para el próximo proyecto y justificó totalmente tanto la posposición como la participación de la ONG.

Casi en todos los casos en que se ha intentado, la participación de una ONG ha permitido atender mejor las complejidades sociales y culturales de los reasentamientos involuntarios. Las ONGs también están haciendo mundialmente una contribución excepcional a la eficacia de la ayuda de los donantes internacionales para los refugiados de desastres naturales, o de la guerra y otros desórdenes políticos.

De esta forma, aparte de la participación en proyectos de desarrollo "normales" o regulares, todo luce indicar que la colaboración operativa con las ONGs en el contexto de proyectos poco menos que comunes, complejos, disturbadores, pero a veces inevitables, es al menos tan eficaz como con cualquier otra actividad "normal".

## EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

Una segunda area de cooperación entre el Banco Mundial y las ONGs es en la educación para el desarrollo. Este esfuerzo se dirige principalmente al público en países avanzados industrializados, para aumentar su grado de conocimiento sobre temas de desarrollo, limitantes, objetivos, necesidades y dificultades. Los principales compañeros del Banco en

este campo son ONGs internacionales y las federaciones nacionales e internacionales de ONGs. El banco provee algún apoyo para su trabajo de educación para el desarrollo, participa en conferencias nacionales e internacionales, simposios (OISCA, 1986, 1987), y lleva a cabo un programa sustancial de publicaciones y medios de comunicación.

Las ONGs internacionales se han convertido en una fuente que influye en la conformación de la opinión pública y a veces en las políticas oficiales en los países en desarrollo; el aumento de los recursos canalizados a través de las ONGs, descrito en la Sección II, es uno de los resultados de esas actividades. La cooperación del Banco y las ONGs en educación para el desarrollo puede ayudar los esfuerzos de recaudación de fondos tanto para las ONGs como para los préstamos concesionarios del Banco a través de ADI para los países más pobres a tasas por debajo del mercado.

Sin embargo, menos recursos se han dirigido a proveer asistencia directa del Banco a las actividades de educación para el desarrollo ejecutadas por ONGs de países del tercer mundo, y esto es definitivamente una área en la cual se necesita mayor apoyo.

## **Diálogo sobre políticas**

Los cambios de política son generalmente de mayor consecuencia para el desarrollo que los proyectos específicos. La experiencia reciente ha mostrado que las ONGs también pueden influenciar las políticas de grandes organizaciones de desarrollo. Las discusiones entre las ONGs y el Banco Mundial sobre las políticas, relacionadas particularmente con temas como la pobreza y el medio ambiente, han contribuido a la evolución de las políticas del Banco Mundial en el contenido de los programas de ajuste estructural (Schuh, 1987; World Bank, 1987).

Parcialmente en respuesta de las preocupaciones de las ONGs, el Banco ha tomado varios pasos para agudizar su enfoque en la pobreza y para aligerar los costos sociales del ajuste, especialmente al dirigir mejor su apoyo hacia gastos sociales. En varios países se han iniciado programas compensatorios que beneficiarán a gente pobre afectada adversamente por el ajuste. Algunas ONGs han argumentado que lo que se necesita realmente es una oportunidad para que las ONGs locales, especialmente las organizaciones de gente pobre, influyan en las políticas de ajuste y no solamente pequeños programas compensatorios que ayudan a amortiguar el impacto de políticas crueles.

Las ONGs dedicadas a la protección del medio ambiente han ejecutado una campaña internacional durante varios años para lograr que el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo (BMDs) presten mayor atención a los aspectos del medioambiente en el desarrollo. Algunos proyectos apoyados por el Banco y algunas políticas han sido sujeto de escrutinio y cuestionamiento. Las ONGs han convencido a un número de gobiernos miembros del Banco para que se les unan en sus demandas por un mayor énfasis en el medio ambiente (Aufderheide y Rich, 1988). Los resultados han sido significativos, y han conducido a mejoras considerables en algunos proyectos específicos, a cambios en políticas y en la estructura organizacional interna y en la distribución de los recursos humanos del Banco. Específicamente, en el campo del medio ambiente, el Banco ha desarrollado su diálogo y colaboración con organizaciones como el World Resource Institute (WRI), the Environmental Defense Fund (EDF), the International Union for the Conservation of Nature (IUCN), y otros. Aún cuando sus críticas a ciertos proyectos apoyados por el Banco han sido a veces rudas, fueron recibidas con respeto y consideración profesional y han ayudado al Banco y a algunas de sus agencias prestatarias a ser más conscientes de las implicaciones de algunos proyectos en los grupos vulnerables, en los reasentamientos, en los recursos no renovables, etc.

Las ONGs de los países desarrollados también han utilizado exitosamente su considerable influencia para obtener mayor atención de parte del Banco y de los gobiernos donantes y prestatarios hacia los temas que presentan las ONGs de los países en desarrollo, ganando así mayor legitimidad pública y más recursos para resolver estos temas. Este diálogo sobre políticas y programas continuará siendo parte de las relaciones del Banco con las ONGs.

## **Marco de Referencia Estatal para las ONGs**

El aumento de su legitimidad, visibilidad y apoyo de sus propios países es una importante ganancia para las ONGs locales y nacionales que resulta de su interacción con las organizaciones internacionales. El Banco en ciertos casos ha ayudado a establecer un marco de referencia estatal favorable hacia las ONGs y sus actividades al dar consejo explícito a las agencias gubernamentales de los países prestatarios y apoyo directo para tales interacciones a través de contactos del Banco con los gobiernos.

En Bangladesh, por ejemplo, el Banco apoyó fuertemente la reformulación de la política del Gobierno para las ONGs, particularmente en el sentido de simplificar el marco de referencia administrativo y legal dentro del cual operan, para mejorar la contribución de las ONGs. Un proyecto importante para el alivio de la pobreza que está siendo preparado en la actualidad con la asistencia del Banco, es un impulso hacia esta reformulación de políticas a través del papel clave otorgado a las ONGs.

En Pakistan, como una condición para que el Banco financiara proyectos a gran escala para el manejo de agua para la irrigación de granjas, el Banco ha pedido al Gobierno que legisle nacional y provincialmente estableciendo el marco legal para crear organizaciones de base de usuarios del agua a lo largo de los cursos de los canales. De hecho, dicha ley fue emitida antes de que el proyecto se pusiera en marcha; más de 8,000 asociaciones de usuarios de agua se establecieron como parte de la ejecución del proyecto de manejo de agua asistido por el Banco. Aún cuando muchas son todavía frágiles, estas asociaciones hacen una contribución valiosa al ordenamiento del canal; pero también enfrentan dificultades de crecimiento — tienden a mantenerse limitadas a una sola tarea, a menudo les falta continuidad en sus actividades y algunas son efímeras o fracasan. Sin embargo, la creación en masa de tales organizaciones de base, resultado de una intervención para el desarrollo y facilitada a través de un marco legal puesto en vigencia por el gobierno, representa un progreso significativo que es capaz de expandirse y rendir beneficios a largo plazo. También en otros países, proyectos asistidos por el Banco de múltiples formas han provisto apoyo al establecimiento y fortalecimiento de asociaciones comunales de usuarios de agua, como en las Filipinas (véase Bagadion y Kortén, 1985) o en Thailandia, donde un proyecto especial iniciado en 1987 para revitalizar un número de "sistemas de irrigación del pueblo" tradicionales que existieron en la parte norte del país y que eran amenazados con dificultades y con su posible desaparición por factores adversos recientes.

El Banco está fomentando activamente que los gobiernos nacionales consideren de manera estructurada la participación de las ONGs en proyectos financiados por el Banco y que exploren nuevas formas de colaboración entre instituciones gubernamentales y el creciente número de organizaciones no gubernamentales. En varios países (Indonesia, Togo, Kenya, Rwanda, etc.), el Banco ha iniciado reuniones trilaterales entre las ONGs, agencias gubernamentales y el Banco para examinar de forma conjunta estrategias de desarrollo sectoriales o nacionales. El Banco ha comenzado a indicar a los gobiernos la importancia que otorga a la incorporación de las experiencias y la información de las ONGs para el mejoramiento de su propia programación y la calidad de las posiciones de políticas que lleva al diálogo con el gobierno; también subraya la ventaja comparativa que las ONGs tienen en algunos casos para asumir la responsabilidad de partes de ciertos programas públicos.

Este camino, sin embargo, no es fácil: más de un gobierno (a nivel político) y numerosas agencias gubernamentales (a nivel técnico) se oponen a la participación formal de las ONGs. Se sienten directa o indirectamente amenazadas por el crecimiento de las ONGs y de su poderío (Berg, 1987) y a menudo reaccionan con suspicacia y hostilidad a sus actividades. Llegan incluso a interpretar algunas actividades de las ONGs como intentos de dar al traste con las políticas gubernamentales o como una involucración poco deseable de las ONGs en la política. Por su lado, las ONGs a menudo confrontan el dilema de aceptar fondos gubernamentales y arriesgar su credibilidad o total autonomía; por esto es que a veces no aceptan la asociación con ciertos programas que tienen el *imprimatur* gubernamental. En ciertos casos, desconfían de las agencias gubernamentales de un todo, temen el poder de los gobiernos, pero también a veces dejan de ver las ganancias potenciales que se pueden obtener al dar o recibir apoyo a través de la participación de programas escogidos apoyados por el gobierno.

Aunque hasta ahora yo me he referido principalmente al Banco Mundial, cambios similares y tendencias hacia más cooperación trilateral han ocurrido dentro de otras agencias de ayuda multilaterales y bilaterales (Hirono, 1987). La realidad es que nuevos patrones de relación están emergiendo gradualmente no solamente en el escenario local sino también internacional. Estas nuevas relaciones (a) colocan a las ONGs más firmemente en el espectro del desarrollo y (b) conectan de manera más estrecha a las ONGs locales y a los temas de desarrollo social local con las tendencias y procesos que gobiernan la ayuda internacional.

Podemos resumir diciendo que el nivel micro se está colocando cada vez más hacia el centro del escenario. Esto ofrece nuevas oportunidades estratégicas para muchas ONGs locales. Todavía deben aprender la forma más eficaz de aprovecharlas de manera que pueden generar incrementos significativos en los beneficios que traen a los grupos a quienes apoyan.

## **La Política del Banco Mundial para Colaborar con las ONGs**

Basado en las experiencias acumuladas y en documentos de política general del Banco recientes, se preparó una Guía del Manual de Operaciones (GMO) sobre la colaboración con las ONGs. Después de consultar con representantes de varias ONGs, se emitió en Agosto de 1988. Esta es la primera vez que se formula una guía de este tipo de parte del Banco sobre el tema de las ONGs, y a continuación se presenta un resumen de sus principales puntos.\*

Los lineamientos de política comienzan estableciendo una premisa básica: que la colaboración con las ONGs y el consejo de éstas puede beneficiar el trabajo del Banco Mundial. Se formula por tanto la posición del Banco en cuanto a su política en este campo para guiar al staff en su labor de aconsejar a los gobiernos y a sus agencias sobre cómo hacer uso de las ONGs en los programas financiados por el Banco y para ayudar al staff a entender las ventajas y beneficios del trabajo con las ONGs. La GMO establece lineamientos para manejar los temas de carácter general, formula procedimientos para las actividades relacionadas con los proyectos y distribuye las responsabilidades para que se logren los objetivos del Banco en cuanto al fomento de la colaboración con las ONGs.

---

\*En este resumen, las letras cursivas enfatizan o parafrasean elementos claves de la guía. Aunque las GMOs generalmente se consideran documentos internos del Banco para guiar al staff, la GMO 5.30 sobre la colaboración con las ONGs está disponible a las ONGs con quienes el Banco trabaja.

Al definir las ONGs con las cuales busca colaborar, la política del Banco adopta una posición amplia y sin restricciones. Se refiere a

*una amplia variedad de grupos e instituciones que son mayor o totalmente independientes del gobierno y se caracterizan principalmente por sus objetivos humanitarios y de cooperación en vez de comerciales. Dejando de lado diferencias de terminología y de nombre que varían de país en país, el Banco reconoce la naturaleza de las ONGs como organizaciones privadas que persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente o generar el desarrollo de la comunidad. Las ONGs ligadas a la producción son particularmente relevantes para los objetivos de desarrollo del Banco, y tales organizaciones de base incluyen: asociaciones de usuarios de sistemas de riego, asociaciones pastorales, cooperativas de crédito y consumo, asociaciones para compra y alquiler de equipo agrícola, asociaciones para plantar árboles y otros grupos similares. Las ONGs que trabajan para el medio ambiente o para ayuda de emergencia son a su vez relevantes para los objetivos del Banco relacionados con el medio ambiente, ayuda a los reasentamientos, trabajo de reconstrucción, etc.*

La política claramente establece que aunque las relaciones del Banco son principalmente con los gobiernos, la colaboración con las ONGs puede mejorar la eficacia de muchas operaciones apoyadas por el Banco, particularmente en términos de aumentar la posibilidad de que las iniciativas de desarrollo sean sostenibles a largo plazo y logren el alivio de la pobreza.

*Tomando en cuenta la relación del Banco con sus gobiernos miembros, el staff debe también respetar las políticas gubernamentales relativas a la participación de las ONGs en los proyectos financiados por el Banco. Al mismo tiempo, el staff debería, siempre que sea adecuado, explicar a los gobiernos cómo la colaboración con las ONGs podría fortalecer el proceso de desarrollo, y debería promover relaciones constructivas de trabajo entre los gobiernos, los donantes y las ONGs.*

La política del Banco promueve la cooperación con varias ONGs — ya sean basadas en países en desarrollo o desarrollados — y con federaciones, asociaciones o consejos de ONGs. Se consideran además las fortalezas y limitaciones que caracterizan a las ONGs<sup>8</sup>. También se hace notar que el hecho de que algunas ONGs combinen actividades de desarrollo con objetivos políticos o religiosos puede limitar la colaboración del Banco con ellas al tenerse que salvaguardar la relación principal que es con los gobiernos miembros.

**Tipos de colaboración.** Las políticas explícitamente estimulan al staff, como un "asunto de política del Banco", para que desarrollen contactos y colaboración operacional con las ONGs a lo largo de una gama de actividades. Estas incluyen el

*análisis de temas de desarrollo, en los cuales el staff del Banco y los gobiernos pueden aprender de las evaluaciones de las ONGs de los programas oficiales de desarrollo, especialmente en relación a las preocupaciones de los grupos de bajos ingresos. La definición de un rol para las ONGs puede estar incluida dentro de las medidas de un programa de ajuste, especialmente en lo relativo a la dimensión social del ajuste; cuando sea adecuado, se debe consultar a las ONGs desde la primera etapa. El trabajo analítico del Banco sobre la economía nacional y sectorial sobre temas relacionados con la pobreza debería beneficiarse tanto de los puntos de vista de las ONGs como de un análisis del papel de las ONGs.*

El ciclo de proyecto ofrece muchos "puntos de entrada" para las contribuciones de las ONGs. Aunque muchos habían sido utilizados antes de que la nueva política fuera puesta en vigencia, ahora han sido definidos explícitamente identificando las opciones disponibles para incorporar a las ONGs de forma más sistemática en la preparación y ejecución de proyectos.

Durante la identificación y diseño de los proyectos, por ejemplo, la política sugiere que el staff considere involucrar a las ONGs ya sea como

- (a) fuentes de información sobre los beneficiarios potenciales y sobre la innovación tecnológica e institucional. Los pequeños programas de las ONGs pueden a veces convertirse en modelos para proyectos más grandes financiados por el Banco;
- (b) consultores para el Banco, el gobierno o la comunidad local durante la preparación del proyecto, debiendo involucrarse desde el inicio del mismo;
- (c) contribuyentes de recursos: para financiamiento del proyecto algunas ONGs internacionales pueden cofinanciar un proyecto o con mayor probabilidad, financiar actividades complementarias al proyecto financiado por el Banco.

La fase de ejecución del proyecto abre oportunidades adicionales para la colaboración con las ONGs. La guía identifica por lo menos seis de entre los roles para las ONGs, tales como

- (a) contratista o administrador buscado por el gobierno y financiado con los recursos del préstamo o a través de fondos en fideicomiso;
- (b) intermediario financiero o un suplidor de conocimientos técnicos a los beneficiarios locales;
- (c) asesor ya sea asistiendo a los beneficiarios locales a aplicar recursos del proyecto (por ejemplo préstamos) u organizando a las comunidades locales para hacer uso de las facilidades del proyecto;
- (d) socio independiente que ejecuta actividades complementarias al proyecto financiado por el Banco;
- (e) recipiente de una donación gubernamental o fondos de préstamos; o
- (f) beneficiario de un mecanismo establecido por el proyecto para financiar a las ONGs.

**Supervisión de la ejecutoria del Proyecto.** La supervisión y retroalimentación sobre el impacto del proyecto en la población del área es otro tipo de contribución para la cual las ONGs a menudo han tenido una ventaja comparativa en términos de su acceso a información y objetividad. Como bien se ha dicho, "allí donde los ojos burocráticos sufren de astigmatismo, las ONGs proveen imágenes vívidas de lo que realmente está pasando en los grupos de base" (Qureshi, 1988). Los lineamientos del Banco establecen que

*las ONGs pueden asistir al gobierno, a una entidad ejecutora del proyecto o al Banco a supervisar el progreso del proyecto o a evaluar los resultados. Como observadores externos, las ONGs son a menudo más objetivas e independientes al reportar sobre la ejecutoria, los resultados y el impacto. Siempre que sea posible, su contribución a la supervisión debería incluirse en el diseño del proyecto.*

Por supuesto, la participación de las ONGs en el diseño, ejecución o evaluación del proyecto será motivo de cuestionamientos con relación al manejo de información sobre proyectos y temas relacionados, un área que a menudo está plagada de dificultades y controversias. Los lineamientos recomiendan que

*el staff debe estar bien dispuesto — y promover que los gobiernos hagan lo mismo — a acoger las solicitudes de información de las ONGs o a sus preguntas sobre las actividades apoyadas por el Banco, tomando en cuenta la confidencialidad de ciertas informaciones. El staff debe también observar las directrices administrativas del Banco que prescriben restricciones específicas sobre la utilización de los datos sobre operaciones del Banco aunque se mantenga el principio general de que el Banco debe ser abierto sobre sus actividades. De manera similar, si las ONGs le dan al Banco información, el grado de la confidencialidad debe ser acordado con anterioridad.*

*El intercambio de información y la coordinación entre ONGs puede mejorar sus eficacia y facilitar sus tratos con el gobierno, pero el staff del Banco debe desalentar a los gobiernos de cualquier idea que implique una imposición de la coordinación o regulación excesiva. Las ONGs deben tomar primero la decisión de si van a colaborar entre sí o con alguna agencia oficial y luego resolver la forma de hacerlo.*

**Aspectos del Financiamiento de Proyectos.** En vista de que a las ONGs se les hace difícil financiar su participación en los relativamente largos procesos de planificación requeridos por las operaciones del Banco, el Banco a veces hace pequeñas donaciones a las ONGs de su presupuesto para estudios o reuniones relacionadas con operaciones del Banco. Por ejemplo, para proyectos en Africa se puede utilizar un arreglo especial de financiamiento (la Facilidad Especial para Preparación de Proyectos) para iniciar actividades innovadoras relacionadas con las ONGs; el Banco también tiene un programa especial de donaciones para ONGs africanas que estén actuando en el area de planificación familiar. También se puede buscar donaciones para facilitar la participación de las ONGs en proyectos financiados por el Banco de una ONG internacional o de otras agencias oficiales de desarrollo (por ejemplo agencias bilaterales de desarrollo y la Comunidad Económica Europea). Algunas agencias bilaterales (como CIDA, SIDA, NORAD, etc., o UNICEF y UNDP) proveen donaciones directamente a las ONGs de países en desarrollo y a asociaciones de ONGs. Tales donaciones pueden solicitarse para apoyar actividades relacionadas con proyectos.

A veces un proyecto apoyado por el Banco puede financiar componentes administrados por las ONGs. Sin embargo, el Banco se da cuenta que mucho financiamiento oficial puede destruir el carácter de organización de base de una ONG; a veces, los costos administrativos del financiamiento a pequeños proyectos de ONGs son desproporcionados a los costos de la actividad. Por tanto, el staff del banco ha sido instruido para tomar cuidadosamente en cuenta las necesidades de las ONGs de asegurar que su status especial no se ponga en peligro como resultado del financiamiento oficial. Más aún, además del financiamiento mismo, cualquier colaboración importante con las ONGs puede que sea necesario acompañarla de asistencia administrativa, por ejemplo, para mejorar la supervisión y la contabilidad como una forma de fomentar el desarrollo organizacional en las ONGs locales.

Los nuevos lineamientos también formalizan la posibilidad de la participación de las ONGs en la ejecución de proyectos como contratistas o suplidores, en cuyo caso se aplican los criterios usuales para las compras y contratación de servicios. Los contratos con las ONGs son generalmente pequeños y envuelven la participación de la comunidad. Para facilitar dichos contratos de manera especial, se pueden justificar contratos directos cuando no sean factibles concursos abiertos competitivos, si una ONG es la única entidad capaz de desarrollar una actividad (por ejemplo, el mantenimiento de caminos vecinales en áreas remotas, o la transferencia de alguna tecnología particular).

Finalmente los lineamientos también establecen claramente los responsables en el Banco de ejecutar todas estas estipulaciones y de desarrollar políticas adicionales del Banco con relación a las ONGs. El Comité Banco Mundial / ONGs continuará actuando como un foro formal y punto central para las discusiones del Banco con las ONGs. En resumen, se espera que la nueva política de Agosto de 1988 dará un fuerte impulso a los esfuerzos del Banco para mayor colaboración con las organizaciones no gubernamentales.

---

## VI. TEMAS ESTRATEGICOS PARA EL DESARROLLO DE LAS ORGANIZACIONES LOCALES

---

Al resumir este trabajo, me gustaría enfocar brevemente dos temas que considero de importancia estratégica central para expandir el movimiento de las ONGs y su impacto en el desarrollo social local.

### Crecimiento Organizacional

El progreso a corto plazo y la influencia a largo plazo de las ONGs como un movimiento social depende primero y principalmente del fortalecimiento de su capacidad organizacional y exige la expansión de su cobertura y extensión, es decir, desarrollo extensivo; y desarrollo intensivo. Esto requerirá que las ONGs frágiles y efímeras se fortalezcan ya que corren el riesgo de desaparecer sin dejar huella. Para ello será necesario un refuerzo de su estructura organizacional interna, el mejoramiento de sus mecanismos de rendición de cuentas tanto a su propia membresía como al público en general y el perfeccionamiento de los procesos de toma de decisiones internas, mantenimiento y reproducción.

La contribución de aquellas ONGs que trabajan para fortalecer a otras ONGs y para organizar a la gente dentro de estructuras adecuadas a su cultura y enfocadas en la obtención de metas comunes es valiosísima. La organización social es un recurso estratégico para acelerar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de las personas, un recurso que puede acrecentarse paciente y sistemáticamente. Esta es un área en la cual los científicos sociales, particularmente los sociólogos y antropólogos, pueden hacer una contribución significativa ya que el origen de las organizaciones de base de varios tipos no necesariamente tiene que ser espontáneo solamente: los esfuerzos para establecer nuevas asociaciones e instituciones y fortalecer las existentes pueden beneficiarse de los conocimientos sociológicos especializados.

Los organismos públicos y las agencias internacionales de desarrollo deben dar mayor apoyo para el establecimiento de organizaciones de base. Esto requiere también inversión de recursos financieros. Pero todavía son escasos los conocimientos y los enfoques imaginativos sobre cómo invertir en la creación de organizaciones de base. Pero sin dedicar recursos, el apoyo sólo retórico al proceso de creación de instituciones es insuficiente. En esta área, otra vez, "la experiencia del Banco ... es que organizaciones fuertes de gente pobre a menudo ayudan a los programas oficiales para que respondan a las verdaderas necesidades de los pobres. Con la participación del pueblo, es más probable que los programas sigan trabajando después que termine la intervención del Banco" (Qureshi, 1988).

Las organizaciones, como el conocimiento, son formas de acumulación de capital. La inclinación de la gente a organizarse es un recurso de desarrollo inmenso y las ONGs son los vehículos adecuados para capitalizarlo. Como se enfatizó antes, las ONGs no deben ser vistas solamente como un canal de fondos como un medio para ejecutar programas, sino como un recurso en sí mismas, una especie de capital para el desarrollo. Así, su fortalecimiento es

desarrollo. Las ONGs por su parte, ampliarán su capacidad más rápidamente si dedican una mayor parte de sus recursos escasos al entrenamiento de su propia membresía y de sus propios líderes (Sazani, 1984; véanse también Holloway y Watson, <sup>9</sup> 1987) y al fortalecimiento de sus patrones de administración y sus sistemas internos de autoridad y rendición de cuentas todos estos requisitos básicos para un impacto duradero.

## **El Medio ambiente de Políticas y Administrativo**

El área de las relaciones entre las ONGs y los Gobiernos es decisiva para el desarrollo estratégico y el impacto de las ONGs. Para alcanzar relevancia más amplia, y para lograr la replicabilidad de sus iniciativas a gran escala, las ONGs deben influenciar a los organismos gubernamentales, locales y nacionales.

El primer requisito es desarrollar un medio ambiente de políticas y administrativo más favorable para la existencia de las ONGs y para sus actividades. Los patrones más descentralizados del trabajo para el desarrollo, particularmente en planificación regional y local, ofrecen oportunidades tanto a los gobiernos como a las ONGs para una "administración apropiada" (Calavan <sup>10</sup>) y para estrategias organizacionales para manejar el desarrollo a nivel local (Gunawardena, 1987).

Aunque suene paradójico, el progreso de las organizaciones no gubernamentales depende, parcialmente, en el apoyo gubernamental. Pero los gobiernos a menudo son reacios a colaborar con las ONGs y a veces son directamente hostiles. Por su lado, las ONGs a menudo ponen restricciones a su cooperación con los gobiernos. Esto puede ser por su preocupación de ser arropadas, o porque no ven mayor potencial en tal cooperación o por rivalidades entre ONGs. Quizás amerite un cambio de mentalidad y postura dentro de las ONGs: las ONGs pueden considerar estrategias para tratar activamente de "usar" por su lado a los gobiernos para lograr que las políticas gubernamentales, mecanismos y recursos sean más sensibles a las necesidades de desarrollo e iniciativas de la gente a quienes representan.

En la práctica, esta no es una meta fácil ni de corto plazo, pero existen muchas formas de trabajar pacientemente hasta lograrla. Esto dependerá principalmente de que se solucione la interrogante discutida antes — la construcción de un andamiaje de fortaleza organizacional de las ONGs. Por tanto, una vez más, la piedra angular para expandir el impacto de las ONGs sobre el desarrollo consiste en contruir la ligazón entre la relevancia, la capacidad organizacional y la replicabilidad.

## NOTAS

- 1/ Al comentar una versión previa de este documento, Kamla Chowdhry observó que mientras la reciente multiplicación masiva de las ONGs es indiscutible, el anterior movimiento de ONGs también alcanzó niveles muy significativos en ciertos periodos. Por ejemplo, en la India durante el periodo de Ghandi, miles de ONGs surgieron e hicieron contribuciones históricas a los objetivos de Ghandi. Antes de eso, varios grupos misioneros habían organizado facilidades educativas y para el cuidado de la salud en la India.
- 2/ Los países miembros del CAD (Comité de Asistencia para el Desarrollo) son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza. La capacidad de las ONGs en estos países de recaudar recursos privados para ayuda al desarrollo varía ampliamente de país en país. Tomando en cuenta las fluctuaciones en las tasas de cambio, esta se expresa mejor como un porcentaje de las donaciones de las ONGs en relación con el producto nacional bruto de los países (PNB). En 1985, las tasas más altas fueron alcanzadas en Irlanda (0.13 por ciento) y los Países Bajos, Noruega y Suecia (0.08 por ciento), comparada con el promedio de 0.03 por ciento de todos los países del CAD juntos. La cantidad absoluta de donaciones privadas ha aumentado gradualmente durante los años, como podemos observar en la Tabla 1, pero para los países del CAD en su conjunto, su participación en el PNB cayó del 0.04 por ciento en 1973 al 0.03 por ciento en 1985.
- 3/ Aunque existen distinciones entre las ONGs que son basadas en las comunidades rurales o en el area urbana y que incorporan un segmento de la misma comunidad, de un lado, y las llamadas ONGs profesionales, de defensa, etc., las cuales consisten de grupos especializados de activistas, por el otro, unas y otras se perciben a sí mismas como agentes que actúan en representación de los intereses de la comunidad.
- 4/ Por ejemplo, un estudio bastante sólido y exhaustivo de Gorman y asociados (1984) sobre la contribución de las organizaciones voluntarias como agentes del desarrollo excluye de su análisis a "los millares de agencias voluntarias que se dedican principalmente a problemas locales o domésticos", y explica esta exclusión de la siguiente forma:

" ... se excluye de nuestro análisis a todas las organizaciones que trabajan con fines de lucro. Mientras éstas pueden hacer contribuciones considerables al desarrollo a través de actividades de inversión y a través de donaciones a organizaciones caritativas privadas, su objetivo principal no es la filantropía. Por contraste, las Organizaciones Privadas Voluntarias tienen como su razón de ser la canalización de recursos y servicios a otros, sin motivos de lucro. (Gorman, 1984, p. 2).

- 5/ Norman Uphoff define las organizaciones de membresía como "asociaciones locales de ayuda mutua cuyos miembros pueden buscar el manejo de (i) tareas múltiples, por ejemplo, asociaciones locales de desarrollo... (ii) tareas específicas, por ejemplo, asociaciones de usuarios de sistemas de irrigación o (iii) necesidades de los miembros que tienen alguna característica o necesidad particular en común, por ejemplo, clubes de madres ... Organizaciones de servicio que son las organizaciones locales formadas principalmente para ayudar personas distintas a los miembros, aunque los miembros también se puedan beneficiar de ellas." (Uphoff, 1986; véase también Esman y Uphoff, 1984).
- 6/ Los proyectos financiados por donantes externos deben evaluar por anticipado lo que la gente de la localidad necesita y espera. Sin embargo, tales programas son a veces basados en ideas preconcebidas, y la forma de "consulta" superficial a la gente de la localidad puede solamente convertirse un medio para justificar estas ideas preconcebidas, en vez de buscar un auténtico aprendizaje sobre las necesidades locales y prioridades. John Mason da un ejemplo muy descriptivo de un estudio de evaluación de la AID:
- "Nosotros (los diseñadores del proyecto) fuimos a las aldeas a preguntar lo que querían. Ellos dijeron -- dénnos un mejor sistema de suministro de agua. Preguntamos ¿Qué más? Ellos dijeron -- un hospital. Preguntamos ¿Y después? Ellos dijeron -- una escuela ... . Siempre supimos, en nuestro interior, que ellos llegarían al tema de la producción de maíz." (Mason, 1987).
- La implicación es que si los beneficiarios potenciales de tales proyectos se organizaran y actuaran como grupos constituidos, su capacidad de expresar sus necesidades y exigir sus derechos sería más efectiva.
- 7/ Comunicaciones personales con Maritta Koch-Weser, Thayer Scudder, Abdul Salam, William Partridge, y Daniel Gross corroboraron con datos reales el papel positivo que juegan las ONGs en muchos proyectos de reasentamiento.
- 8/ Siguiendo el mismo curso de la discusión contenida en el capítulo IV de este trabajo.
- 9/ Richard Holloway y David Watson han preparado un manual muy interesante titulado "Cambiando el Enfoque" -- uno de los muy pocos que se basan en experiencia de campo directa y que está disponible para los planificadores a nivel local y se concentra en aspectos de la pobreza. Dicho manual podría también ser usado eficazmente en actividades de entrenamiento de las ONGs; entre otras cosas sugiere formas en las cuales los métodos de las ONGs podrían integrarse a las políticas y enfoques de las agencias gubernamentales.
- 10/ Michael Calavan ha desarrollado una colección de recomendaciones útiles para crear un marco de "administración apropiada" para la colaboración de las ONGs y el Gobierno: (a) recomendaciones a burócratas gubernamentales y políticos; (b) recomendaciones para agencias donantes extranjeras; (c) para organizaciones privadas voluntarias extranjeras; (d) para líderes y grupos locales; y (e) para investigadores (Véase a Calavan, 1984).

## BIBLIOGRAFIA

- Annis, Sheldon  
1987a Reorganization at the Grass Roots. Its Origin and Meaning, *Grassroots Development*, Vol. 11, No. 2.
- 1987b Can Small-Scale Development be a Large-Scale Policy? The Case of Latin America, in *World Development*, Vol. 15, Supplement.
- Aufderheide, Pat and Bruce Rich  
1988 Environment Reform and the Multilateral Banks, in *World Policy Journal*, Spring 1988.
- Bagadion, Benjamin and Frances F. Korten  
1985 Developing Irrigators' Organizations: A Learning Process Approach, in Michael M. Cernea (ed.) *Putting People First*, N.Y., Oxford University Press.
- Beckmann, David  
1985 Religious and Humanitarian Groups in the US and Third World Development, World Bank, Washington, D.C. (unpublished).
- Berg, Robert J.  
1987 Non Governmental Organizations: New Force in Third World Development and Politics, CASID, East Lansing, Michigan.
- Calavan, Michael  
1984 Appropriate Administration: Creating a 'Space' Where Local Initiative and Voluntarism Can Grow, in Gorman, R. (ed.) *Private Voluntary Organizations as Agents for Development*, Boulder: Westview.
- Cernea, Michael M.  
1981 "Modernization and Development Potential of Traditional Grass Roots Peasant Organizations" in Mustafa O. Attir et al., (eds.), *Directions of Change: Modernization Theory, Research and Realities* (Boulder, CO: Westview)
- 1983 A Social Methodology for Community Participation in Local Investment Selection. The Experience of Mexico's PIDER. World Bank Staff Working Paper No. 598.
- Cernea, Michael M.  
1985 *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development* (ed.) NY: Oxford University Press.
- 1987a *Farmer Organization and Institution Building for Sustainable Development*, in *Regional Development Dialogue*, Vol. 8, No. 2, UNCRD, Nagoya, Japan.

- 1987b Entrance Points for Sociological Knowledge in Planned Rural Development, in Schwartzweller, Harry K. (ed.), Research in Rural Sociology and Development, Vol. 3, Greenwich: JAI Press.
- 1988a Involuntary Resettlement in Development Projects. Policy Guidelines in World Bank-Financed Projects. World Bank Technical Paper No. 80, Washington, DC.
- 1988b Involuntary Resettlement and Development, in Finance and Development, vol. 8, No. 3, September.
- 1988c Development Anthropology at Work, in Anthropology Newsletter, American Anthropological Association, vol. 29, no. 6, September.
- Chambers, Robert  
1987 Sustainable Livelihoods, Environment and Development: Putting Poor Rural People First, Sussex: Institute of Development Studies, Discussion Paper No. 240.
- Cheema, G. Shabbir  
1983 The Role of Voluntary Organizations, in Cheema, G. S. and Dennis A. Rondinelli (eds.) Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries, Beverly Hills: Sage Publications.
- Chowdhry, Kamla  
1988 Poverty, Environment, Development: People's Participation and People Centered Structures. Glimpses from Gandhian Thinking, processed.
- Conable, Barber  
1987 Address to the Annual Meeting of the World Bank and IMF. Washington, DC: World Bank.
- Conyers, Diana  
1986 Social Analysis for Local Social Development Planning, in Regional Development Dialogue, vol. 7, no. 1, Spring
- Dreesmann, Bernd  
1987 Northern NGOs: Tradition, Change and Challenge, in the Currier, 190.
- Esman, Milton J. and Norman Uphoff  
1984 Local Organizations: Intermediaries in Rural Development. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Galtung, Johan, Peter O'Brien and Roy Preiswerk  
1980 Self-Reliance. A Strategy for Development. Geneva Institute for Development Studies.

- Garilao, Ernest D.  
1987           Indigenous NGOs as Strategic Institutions: Managing the Relationship with Government and Resource Agencies, in World Development, Vol. 45, Supplement.
- Ghafoor, Abdul  
1987           'A Social Engineering Experiment in Pakistan: A Case Study of Orangi' in Regional Development Dialogue Vol. 8, No. 2, UNCRD, Nagoya, Japan.
- Gordon-Drabek, Anne  
1988           Development Alternatives: The Challenge for NGOs - An Overview of the Issues, in World Development, Vol. 15, Supplement.
- Gorman, Rober F., (ed.)  
1984           Private Voluntary Organizations as Agents for Development. Boulder, CO: Westview Press.
- Gunawardena, A. S.  
n.d.           Institutional Framework for Managing Local Level Development, processed.
- Heaver, Richard  
  
Reaching People at the Periphery: Can the Bank's Population, Health and Nutrition Operations Do Better? World Bank Technical Paper, Washington, DC, (forthcoming)
- Hellinger, Douglas  
1987           NGOs and the Large Aid Donors: Changing the Terms of Engagement, in World Development, Vol. 15, Supplement.
- Hellinger, Stephen, Douglas Hellinger and Fred M. O'Reagan  
1988           Aid for First Development. Report on the Future of Foreign Assistance. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers.
- Hirono, Ryokichi  
1987           How to Promote Trilateral Cooperation among Governments, NGOs and International Agencies, in World NGO Symposium Nagoya Congress, OISCA International, Nagoya International Center.
- Holloway, Richard (ed.)  
1987           Doing Development - Government, NGOs and the Rural Poor in Asia, Cuso, processed.
- Hursh-Cesar, Gerald and Associates  
1986           Development Effectiveness of Private Voluntary Organizations, Agency for International Development, Washington, DC.
- ICVA  
1987           Consensus Conclusions of the World Bank/NGO Committee Meeting in Santo Domingo, November 1987, ICVA Newsletter, December, No. 128
- Kerri, J. N.  
1976           Studying Voluntary Associations as Adaptive Mechanisms: A review of Anthropological Perspectives, in Current Anthropology, 17(1).

- Khan, Akhter Hameed**  
 1986 Community Participation for Mobilizing Local Resources. Case Study of a Low Cost Sanitation Program in Orangi, Orangi Pilot Project, Daulat House, December, processed.
- 1987 Experiences of Three Orangi Pilot Projects. Paper presented at the Regional NGO Conference on Population Welfare and Development, Islamabad, November 12-15, 1987, processed.
- Korten, David C.**  
 1987 Micro-Policy Reform: The Role of Private Voluntary Development Agencies. In Korten, D. (ed.) Community Management: Asian Experience and Perspectives, ed. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Kottack, Conrad P.**  
 1985 When People Don't Come First: Some Sociological Lessons from Completed Projects, in Michael M. Cernea (ed.) Putting People First: Sociological Variables in Rural Development, NY, Oxford, Oxford University Press.
- Mason, John P.**  
 1987 Local Organizational Development for Sustainability, report submitted to USDA/OICD/DPMC, Donnelly Roark & Associates, Inc., processed, Washington, DC.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)**  
 1987 Voluntary Aid for Development: The Role of Nongovernmental Organizations, OECD, Paris, processed.
- OISCA-International**  
 1986 World NGO Symposium, Tokyo.
- 1987 World NGO Symposium, Nagoya Congress, October 5-8, 1987, Nagoya International Center.
- Padron, Mario**  
 1987 Nongovernmental Development Organizations: From Development Aid to Development Cooperation, in World Development, Vol. 15, Supplement, Autumn 1987.
- Padungkarn, Chakrit N.**  
 1987 Social Development Alternatives, Concepts and Practice in Asian and Pacific Countries, (ed.) UNCRD, Nagoya.
- Paul, Samuel**  
 1987 Community Participation in Development Projects. World Bank Discussion Paper.
- Qureshi, Moeen A.**  
 1988 The World Bank and NGOs: New Approaches. Speech at the Washington chapter of the SID conference on "Learning from the Grassroots", April 22, 1988.

- Robertson, A. F.  
1984      People and the State. An Anthropology of Planned Development, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rondinelli, Dennis A.  
1981      Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, in International Review of Administrative Sciences, Vol. XLVII, 2.
- Sazanami, Hidehiko  
1984      Local Social Development Planning: Toward a Trainer's Training Course, (ed.) UNCRD, Nagoya
- Schuh, G. Edward  
1987      PVO Role in Influencing Agricultural Policy: A View from the World Bank, paper presented at the Quarterly Meeting of the Advisory Committee for Voluntary Foreign Aid, USAID, Washington, DC., June 1987, processed.
- Smith, Derek F.  
1987      The Role of United Kingdom NGOs in Providing Development Aid. A Study for the World Bank, processed.
- Tendler, Judith  
1982      Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies. Questions for Evaluation, AID Program Evaluation Discussion Paper No. 12, Washington, DC.
- Uphoff, Norman  
1986      Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press.
- 1987      Relations between Governmental and Nongovernmental Organizations and the Promotion of Autonomous Development. Paper presented at the Conference for Autonomous Development, Oegstgeest, The Netherlands, October.
- 1988      Assisted Self-Reliance: A Paradoxical Strategy of Working with Rather than for the Poor, in John Lewis (ed.) Strengthening the Poor, Overseas Development Council, Washington, DC (forthcoming).
- Winnacker, Martha  
1979      The Battle to Stop the Chico Dams, in Southeast Asia Chronicle (67), October.
- van der Heijden, H.  
1987      The Reconciliation of NGO Autonomy, Program Integrity and Operational Effectiveness with Accountability to Donors, in World Development, Vol. 15, Supplement, Autumn 1987.
- Vyas, Vijay  
1988      Strategic Issues for Agricultural Lending in Sub-Saharan Africa, Agriculture and Rural Development Department, The World Bank, processed (forthcoming).

- Watson, David and Richard Holloway**  
 1987            **Changing Focus. Involving the Poor in Development Planning.** Cuso, processed.
- WCED (World Commission on Environment and Development)**  
 1987            **Our Common Future (The Brundtland Commission's Report)** Oxford University Press, Oxford, New York.
- World Bank**
- 1983            **Cooperation Between the World Bank and Nongovernmental Organizations (NGOs), First Progress Report,** Washington, DC, processed.
- 1984            **Cooperation Between the World Bank and Nongovernmental Organizations (NGOs), Second Progress Report,** Washington, DC, processed.
- 1985            **Cooperation Between Nongovernmental Organizations (NGOs) and the World Bank, Third Progress Report,** Washington, DC, processed.
- 1986            **Cooperation Between Nongovernmental Organizations (NGOs) and the World Bank, Fourth Progress Report,** Washington, DC, processed.
- 1987            **Cooperation Between Nongovernmental Organizations (NGOs) and the World Bank, Fifth Progress Report,** Washington, DC, processed.
- 1988            **Colaboration with Nongovernmental Organizations, Operational Manual Statement No. 5.30,** August 1988.
- World Bank Economic Development Institute**  
 1987            **Readings in Community participation, 2 vol., compiled and introduced by Michael Bamberger.** Washington, DC, processed.

# Distributors of World Bank Publications

- ARGENTINA**  
Cableo Hinch, SRL  
Galeria Guaranis  
Fierro 165, 4th Floor-Orc. 453/465  
1530 Buenos Aires
- AUSTRALIA, PARTIA NEW GUINEA,  
THE SOLOMON ISLANDS,  
VANUATU AND WESTERN SAMOA**  
D.A. Books & Journals  
11-13 Station Street  
Melbourn 3132  
Victoria
- AUSTRIA**  
Götschl and Co.  
Cobenz 31  
A-1011 Wien
- BAHRAIN**  
Bahrain Research and Consultancy  
Associates Ltd.  
P.O. Box 22103  
Manama Town 317
- BANGLADESH**  
Micro Industries Development  
Assistance Society (MIDAS)  
House 56, Road 7A  
Dharmoadi 3/Aves  
Dhaka 1209
- BELGIUM**  
Publications des Nations Unies  
Av. du Roi 202  
1040 Brussels
- BRAZIL**  
Publicações Técnicas Internacionais  
Ltda.  
Rua Felício Camêlo, 209  
01.409 São Paulo, SP
- CANADA**  
Le Dépositaire  
C.P. 16, 1501 rue Ampère  
Beauharnois, Québec  
J4B 5B6
- CHINA**  
China Financial & Economic Publishing  
House  
8 Da Nv Si Dong Jie  
Beijing
- COLOMBIA**  
Editorial Lusa  
Apartado Aéreo 94270  
Bogotá D.E.
- COSTA RICA**  
Librería Tropica  
Calle 11-13  
Av. Fernández Quesá  
San José
- COTE D'IVOIRE**  
Centre d'Édition et de Diffusion  
Africaines (CEDA)  
04 B.P. 541  
Abidjan 04 Plateau
- CYPRUS**  
MEMBERS Information Services  
P.O. Box 2098  
Nicosia
- DENMARK**  
Samfundslitteratur  
København A/B 11  
Ejlersgade 69  
DK-1970 Frederiksberg C
- DOMINICAN REPUBLIC**  
Ediciones Taller, C. por A.  
Restauración e Impresión en Casacas 309  
Apartado Postal 2190  
Santo Domingo
- EL SALVADOR**  
Fuerzas  
Avenida Manuel Barrantes #3530  
Edificio SISA, 1er. Piso  
San Salvador
- EGYPT, ARAB REPUBLIC OF**  
Al Ahram  
Al Galaa Street  
Cairo
- The Middle East Observer**  
8 Chancery Street  
Cairo
- FINLAND**  
Akateeminen Kirjakauppa  
P.O. Box 128  
SF-00101  
Helsinki 10
- FRANCE**  
World Bank Publications  
66, Avenue de Véra  
75114 Paris
- GERMANY, FEDERAL REPUBLIC OF**  
UNO-Verlag  
Propagandenzentrum  
D-5300 Bonn 1
- GREECE**  
KEME  
24, Hippokratou Street Pireas Pireas  
Athens-11635
- GUATEMALA**  
Librerías Placeres Santa  
Centro Cultural Piedad Santa  
11 calle 6-50 zona 1  
Guatemala City
- HONG KONG, MACAO**  
Asia 2000 Ltd.  
6 Fl., 146 Prince Edward Road, W.  
Kowloon  
Hong Kong
- HUNGARY**  
Kultúra  
P.O. Box 139  
1369 Budapest 62
- INDIA**  
Allied Publishers Private Ltd.  
751 Mount Road  
Madras - 600 002
- Branch offices:*  
15 J.N. Heredia Marg  
Ballard Estate  
Bombay - 400 008  
13/14 Araf Ali Road  
New Delhi - 110 002  
17 Chhatrapati Avenue  
Calcutta - 700 072  
Jyodhara Hotel Building  
5th Main Road Gandhinagar  
Bangalore - 560 009  
3-5/1129 Kachiguda Cross Road  
Hyderabad - 500 027  
Pratibha Park, 2nd Floor  
Near Thakore Bag, Naraynagar  
Ahmedabad - 380 009  
Patela House  
16-A Ashok Marg  
Lucknow - 226 001
- INDONESIA**  
P. Indira Limited  
Jl. Sam Ratulangi 37  
Jakarta Pusat  
P.O. Box 181
- IRELAND**  
TDC Publications  
12 North Frederick Street  
Dublin 1
- ITALY**  
L'Espresso Commerciale Sussidi SPA  
Via Benedetto Fontana, 120/110  
Casella Postale 552  
50125 Florence
- JAPAN**  
Eastern Book Service  
2F-3, Hongo 3-Chome, Bunkyo-ku 113  
Tokyo
- KENYA**  
Africa Book Services (E.A.) Ltd.  
P.O. Box 49245  
Nairobi
- KOREA, REPUBLIC OF**  
Pan Korea Book Corporation  
P.O. Box 101, Kwanggyumun  
Seoul
- KUWAIT**  
MEMBERS Information Services  
P.O. Box 5465
- MALAYSIA**  
University of Malaya Cooperative  
Bookshop Limited  
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru  
Kuala Lumpur
- MEXICO**  
INFOTEC  
Apartado Postal 22-460  
14060 Tlalpam, Mexico D.F.
- MOZAMBIQUE**  
Sociedade de Estudos Marketing Macocato  
12 rue Misart, Bd. d'Avni  
Cuaabanza
- NETHERLANDS**  
In-O-Publications b.v.  
P.O. Box 14  
7249 BA Loosdrecht
- NEW ZEALAND**  
Hills Library and Information Service  
Private Bag  
New Market  
Auckland
- NIGERIA**  
University Press Limited  
Three Corners Building Ibejuke  
Private Mail Bag 5095  
Ibadan
- NORWAY**  
Norsk Informasjon Center  
Borresund Narevass vei 2  
N-0402 Oslo 6
- OMAN**  
MEMBERS Information Services  
P.O. Box 1613, South Airport  
Muscat
- PAKISTAN**  
Africa Book Agency  
65, Shuhrah-e-Quaid-e-Azam  
P.O. Box No. 79  
Lahore 3
- PERU**  
Editorial Descomulco SA  
Avenida 3824  
Lima
- PHILIPPINES**  
National Book Store  
701 Rizal Avenue  
P.O. Box 1934  
Metro Manila
- POLAND**  
ORPAN  
Pasek Kultury i Nauki  
00-901 Warszawa
- PORTUGAL**  
Livros Portugal  
Rua Do Carmo 70-74  
1200 Lisbon
- SAUDI ARABIA, QATAR**  
Jemr Book Store  
P.O. Box 3196  
Riyadh 11471
- MEMBERS Information Services**  
*Branch offices:*  
Al Ahsa Street  
Al Dhahra Center  
First Floor  
P.O. Box 7188  
Riyadh  
High Abdullah Alkham Building  
King Khalid Street  
P.O. Box 3949  
Dammam  
33, Mohammed Hassan Awwad Street  
P.O. Box 3978  
Jeddah
- SINGAPORE, TAIWAN, MYANMAR,  
BURUNDI**  
Information Publications  
Private Ltd.  
09-04, 1st Fl., Pte-Fu Industrial  
Building  
24 New Industrial Road  
Singapore 1683
- SOUTH AFRICA**  
For single titles  
Oxford University Press Southern  
Africa  
P.O. Box 1141  
Capetown 8000
- For subscription orders:*  
International Subscriptions Service  
P.O. Box 41095  
Cresthill  
Johannesburg 2024
- SPAIN**  
Mundi-Pressas Libros, S.A.  
Cataluña 37  
28001 Madrid
- SRI LANKA AND THE MALDIVES**  
Lanka House Bookshop  
P.O. Box 244  
100, Str. Chittampalam A. Carduner  
Malervitha  
Colombo 2
- SWEDEN**  
For single titles  
Fritans Fackboksförlaget  
Bergsgatan 12, Box 16366  
S-103 27 Stockholm
- For subscription orders:*  
Wiley-Interscience-Williams AB  
P.O. Box 2008  
S-104 25 Stockholm
- SWITZERLAND**  
For single titles  
Littérature Payot  
4, rue de la Harpe  
Case postale 381  
CH-1211 Geneva 11
- For subscription orders:*  
Littérature Payot  
Service des Abonnements  
Case postale 3312  
CH-1002 Lausanne
- TANZANIA**  
Oxford University Press  
P.O. Box 5299  
Dar es Salaam
- THAILAND**  
Central Department Store  
304 Silom Road  
Bangkok
- TRINIDAD & TOBAGO, ANTIGUA,  
BARBUDA, BARBADOS,  
DOMINICA, GRENADA, GUYANA,  
JAMAICA, MONTEBELLAT, ST.  
KITTS & NEVIS, ST. LUCIA,  
ST. VINCENT & GRENADINES**  
Systematic Studies Unit  
49 Wake Street  
Curepe  
Trinidad, West Indies
- TURKEY**  
Haseki Kitapçı, A.S.  
İstiklal Caddesi No. 469  
Beşiktaş  
İstanbul
- UGANDA**  
Uganda Bookshop  
P.O. Box 7145  
Kampala
- UNITED ARAB EMIRATES**  
MEMBERS Gulf Co.  
P.O. Box 6097  
Sharjah
- UNITED KINGDOM**  
Microfilm Ltd.  
P.O. Box 3  
Athen, Hampshire GU34 2FG  
England
- URUGUAY**  
Instituto Nacional del Libro  
San José 1116  
Montevideo
- VENEZUELA**  
Librería del Este  
Aptdo. 4837  
Caracas 1060-A
- YUGOSLAVIA**  
Jugoslavenska Knjižara  
YU-11000 Belgrade Trg Republike
- ZIMBABWE**  
Longman Zimbabwe  
P.O. Box 51 125, Southerton  
Harare



146900

**Banco Mundial**

**Sede**

1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Teléfono: (202) 477-1234

Facsimile: (202) 477-6391

Télex: WUI 64145 WORLDBANK  
RCA 248423 WORLDDBK

Dirección cablegráfica: INTBAFRAD  
WASHINGTONDC

**Oficina de Europa**

66, avenue d'Iéna  
75116 París, Francia

Teléfono: (1) 40.69.30.00

Facsimile: (1) 47.20.19.66

Télex: 842-620628

**Oficina de Tokio**

Kokusai Building  
1-1 Marunouchi 3-chome  
Chiyoda-ku, Tokio 100, Japón

Teléfono: (3) 214-5001

Facsimile: (3) 214-3657

Télex: 781-26838

