

CLAD



**SELECCION DE
DOCUMENTOS
CLAVE**

**CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO**

MICROFICHED

ARCSER

IDRC LIBRARY
BIBLIOTHEQUE DU CRDI

NOV 09 1992

GENEVA

**PROVISION
DE SERVICIOS PUBLICOS
A TRAVES
DE MEDIOS PRIVADOS**

CENTRO DE DOCUMENTACION Y ANALISIS DE INFORMACION (CEDAI)

CARACAS

VOL. 9

Nº 1

JUN. 1992

**CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO**

**CENTRO DE DOCUMENTACION Y
ANALISIS DE INFORMACION**

**SELECCION DE
DOCUMENTOS CLAVE**

**PUBLICACION SEMESTRAL DEL CENTRO DE DOCUMENTACION
Y ANALISIS DE INFORMACION DEL CLAD, CON EL APOYO FINANCIERO DE LA
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL (AECI)**

Depósito Legal pp. 84-0225

**CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO**

**Países Miembros
del CLAD**

Argentina
Barbados
Bolivia
Brasil
Colombia
Costa Rica
Cuba
Chile
Ecuador
El Salvador
España
Grenada
Guatemala
Guyana
Honduras
Jamaica
México
Nicaragua
Panamá
Paraguay
Perú
República Dominicana
Uruguay
Venezuela

Carlos Blanco
Presidente

José Constantino Nalda
Vice-Presidente

Ana M. Brouwer de Du Bois
Secretaria General

David Edelman
Nuria Cunill
Expertos CLAD

Bernardo Kliksberg
(Jefe Proyecto Regional)
José Sulbrant
Proyecto Regional de la ONU

**CENTRO DE DOCUMENTACION Y
ANALISIS DE INFORMACION**

Nuria Cunill
(Directora)

Juanita Cammarata
(Coordinadora)

Urby Pantoja
(Coordinadora de Proyectos)

Marianela Núñez
Maigualida Torres
(Analistas de Información)

Carla Borraccini
(Asistente de Proyectos)

M. Daniela Magallanes
(Asistente de Documentación)

María I. Salgueiro
(Secretaria)

PRESENTACION

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha sido creado por los gobiernos de América Latina y el Caribe, a efectos de integrar esfuerzos en la acción por mejorar sus administraciones públicas.

Entre los principales campos de trabajo del CLAD se halla la realización de una tarea de fondo de información y documentación, que permita recuperar en beneficio colectivo la importante masa de información de diversa índole producida por los países y, en la actualidad, limitadamente conocida y circulada entre los mismos. El Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI) del CLAD, se propone aportar a la superación de este vacío, y se orienta hacia la construcción gradual de una Red Latinoamericana de Documentación e Información en Administración Pública (REDIAP).

Uno de los programas sistemáticos planificados por el Centro, es la edición permanente de Documentos Clave. El objetivo de dicho programa es presentar a todos aquellos vinculados con la administración pública, a nivel de trabajo profesional, investigación o docencia, documentos innovativos especialmente seleccionados para el desarrollo administrativo del sector público. Cada edición de Documentos Clave se destina a un tema específico de carácter prioritario, de manera que los receptores de la publicación tomen contacto directo con trabajos que pueden ser de utilidad para sus realidades nacionales.

La escogencia de los artículos que conforman cada número de Selección de Documentos Clave se hace luego de una rigurosa revisión de lo que, sobre un tema en particular, está disponible en la base documental y bibliográfica del CLAD. De esta manera es posible garantizar una publicación ajustada a los criterios de relevancia, innovación y utilidad que le han sido definidos.

En esta oportunidad se presentan ocho trabajos que, desde diversas perspectivas, abordan el tema de la Provisión de Servicios Públicos a través de Medios Privados, el que adquiere en la actualidad máxima relevancia bajo los esfuerzos de rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil que acaecen en la escena latinoamericana.

Los primeros cinco trabajos se refieren específicamente a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y a las Agencias Voluntarias Privadas de Desarrollo. Se trata en estos casos de ofrecer diferentes versiones acerca de sus condicionantes y perspectivas para acometer tareas vinculadas al desarrollo local, a la provisión de servicios sociales y al impulso de reformas de "micropolítica".

El sexto documento que se expone, si bien está referido a la realidad estadounidense, permite revisar estrategias que se pueden usar para privatizar la distribución de servicios de bienestar.

Los dos últimos materiales están referidos a la participación comunitaria. El trabajo de Midgley plantea la interrogante de si existen alternativas efectivas a la presencia estatal en la participación comunitaria. Por otra parte, el trabajo de Kortzen ofrece una visión global sobre los obstáculos a la participación de la comunidad y propone algunos medios para enfrentarlos.

Selección de Textos:

Nuria Cunill

Supervisión Editorial:

Juanita Cammarata
Marianela Núñez
Urby Pantoja
Maigualida Torres

Traducción:

María C. Delgado

Diagramación de Textos:

María I. Salgueiro

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local Michael M. Cernea	7
2. Ampliando el concepto de lo no gubernamental Francisco Covarrubias	39
3. Los pequeños proyectos : ¿microsoluciones a macro- problemas? Roberto Martínez Nogueira	49
4. Reforma de micropolítica : papel de las agencias volunta- rias privadas de desarrollo David C. Korten	93
5. Las organizaciones no gubernamentales y los sistemas locales de salud Fernando Lavadenz Mantilla	127
6. Privatizar la distribución de los servicios de bienestar so- cial : una idea a ser considerada seriamente Marc Bendick, Jr.	141
7. Participación de la comunidad, Estado y política social James Midgley	171
8. Participación de la comunidad : una perspectiva gerencial sobre obstáculos y opciones Frances F. Korten	187
Formulario de Suscripción	211

ORGANIZACIONES NO-GUBERNAMENTALES Y
DESARROLLO LOCAL*

Michael M. Cernea⁽¹⁾

* A efectos de su inclusión en esta publicación, se suprimió el Capítulo V del documento original.

(1) 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.

Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local / Michael M. Cernea.- Washington: Banco Mundial, 1989.- 40 p. (Documentos para Discusión del Banco Mundial ; 40S).

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, aun 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 ha 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⁽¹⁾ 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 con base en 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 ventajas 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 I 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, con base en 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)⁽²⁾ 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 aun sin contar los aportes gubernamentales, los fondos privados recaudados y utilizados por las ONGs representan en 1985 un 10 por ciento del total de los 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 estas 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
Flujos a través de ONGs					
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
Asistencia para el Desarrollo					
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
Porcentaje de PNB:					
AOD	0,34	0,36	0,38	0,36	0,35
Donaciones privadas	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04
Otros					
Déficit en cuenta corriente					
Países en Desarrollo	N.A.	57.100	129.300	97.500	80.000
Desembolsos de las ONGs					
como Porcentajes del					
déficit en cuenta corriente	NA	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	NA	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 financiera, 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 organizarla en estructuras de grupos voluntarios de acción para su auto-desarrollo y su auto-dependencia. Las propias ONGs son una expresión de esa voluntad incorporada 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 el 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

augmentar 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 con base en varios criterios.

Con base en 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, aun 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 describirlas 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 compartimentación 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, aun 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,

aun 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 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 afluentes 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)⁽³⁾. 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) desconcentración; 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 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 génesis 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 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; Padrón, 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 África.

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 ECONOMICAS

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 relacionado 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" (Kerl, 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 (4) 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 en 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); aquéllas 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 con base en lo que cada tipo de ONG puede realizar con mayor éxito.

Se enfatiza correctamente (Annis, 1987a; Padrón, 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 las OBS (organizaciones de base) que de hecho están constituidas por la gente de base; otros (Uphoff, 1986; Esman and Uphoff, 1984) sugieren una distinción entre "organizaciones para la membresía" y "organizaciones de servicio"⁽⁵⁾. Juntos, 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 como 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 ONGs 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 cuyo involucramiento 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 ONG 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 aun las fortalezas por las cuales se les reconoce pueden ser al mismo tiempo serias debilidades (Annis, 1987): por ejemplo, al confrontar la pobreza prevalectante, "pequeña escala" puede querer decir "insignificante"; "independencia política" puede significar "sin poder" o "desconectada"; "bajo costo" puede significar "sin financiamiento adecuado" o "baja calidad"; "innovativo" puede significar simplemente "temporal" o "no-sostenible".

No todo el mundo está de acuerdo en considerar que las fortalezas y debilidades generales de las ONGs arriba indicadas son generalizadas. De hecho, algunas ONGs específicas o algunos de sus proyectos, pueden haber superado estas debilidades 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; más 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 élites 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 acompañarse del error de idealizarse. Las ONGs tiene 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 AREAS 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 de 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 sugerida 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, Pakistan. Orangi es el nombre de un gran suburbio de Karachi, dentro del cual se inició espontáneamente y de forma más 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, 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 estos 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 han 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 un 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 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.

ORGANIZACION SOCIAL PARA LA ADMINISTRACION 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 un 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 de 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 por 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 poco conscientes de los atributos socioculturales críticos de la población local (v.gr. su 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?

Aun 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 ONGs; 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 podrían ganar un multiplicador significativo.

.....
.....
.....

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 esfuerzo 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,⁽⁹⁾ 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 POLITICAS 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 ⁽¹⁰⁾) 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, del apoyo gubernamental. Pero los gobiernos a menudo son renuentes 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 construir 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 períodos. Por ejemplo, en la India durante el período 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, ésta 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 área urbana y que incorporan un segmento de la misma comunidad, de un lado, y las llamadas ONGs profesionales, de defensa, etc., las cuales consisten en 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 a 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 están a veces basados en ideas preconcebidas, y la forma de "consulta" superficial a la gente de la localidad puede solamente convertirse en 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 -dennos un mejor sistema de suministro de agua. Preguntamos ¿Que 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 experiencias de campo directas 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 Quartely 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 Sourcebook² 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 Poor⁵, 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.

AMPLIANDO EL CONCEPTO DE LO NO GUBERNAMENTAL

Francisco Covarrubias⁽¹⁾

(1) Ingeniero Civil. Director Ejecutivo de la Fundación Kast.

Seminario "Municipio y Organizaciones Privadas : lecciones y proyecciones de algunas experiencias (1989 Oct. 23-25 : Santiago)

Ampliando el concepto de lo no gubernamental / Francisco Covarrubias.- pp. 35-42 // EN: Municipios y organizaciones privadas : lecciones y proyecciones de algunas experiencias / Marcela Jiménez de la J., comp.- Santiago: Fundación Interamericana; Pontificia Universidad Católica de Chile. Escuela de Trabajo Social, 1990, 212 p.

Ampliando el concepto de los O.N.G.

Utilizando una definición amplia, las Organizaciones No Gubernamentales (O.N.G) corresponden a instituciones privadas de la sociedad civil que operan como cuerpos intermedios de la sociedad entre el Estado y la comunidad de base. Bajo la consideración del concepto anterior, se debiera ampliar el abanico de las instituciones que normalmente se caracterizan como O.N.G.

Una gran relevancia se le ha otorgado en la literatura al surgimiento de nuevas O.N.G. post '73. Muchas de ellas han nacido debido a la exclusión de algunos profesionales del ámbito público y universitario y debido a una necesidad de amparo político.

Algunas de estas instituciones se han denominado "alternativas", por cuanto sus programas de acción son realizados en contraposición a los del gobierno. Este hecho, sumado a la desconfianza política, ha generado un distanciamiento, con lo cual prácticamente no ha existido coordinación ni trabajo conjunto.

Finalmente, estas instituciones han estado muy influenciadas por la coyuntura política, debiendo tomar posturas ideologizadas, lo cual en algunos casos, ha ido en desmedro de un auténtico trabajo de desarrollo social.

Los términos que se han ido acuñando, es decir: "no gubernamental" y "alternativas" son expresiones poco afortunadas debido a que se refieren a lo que no son y, además, en contraposición a lo gubernamental. Se considera que en el futuro estas instituciones deberán llamarse "Organizaciones Privadas de Desarrollo Social".

A continuación se entregarán antecedentes sobre otro universo de instituciones privadas que durante los últimos años han surgido y que actualmente juegan un rol preponderante en el desarrollo social.

El proceso de descentralización emprendido por Chile desde fines de la década de los setenta, especialmente en las áreas de educación, salud y vivienda, ha dado paso a la creación y fortalecimiento de una serie de instituciones.

En el ámbito educacional, se descentraliza la administración de las escuelas, traspasándolas desde el nivel central a manos municipales. Paralelamente, se establece para las instituciones privadas, un sistema de libre acceso y en igualdad de condiciones al sector municipal.

Es así, como en la actualidad cerca de un 40% de la educación prebásica, básica y media se encuentra administrado por instituciones privadas que son colaboradoras de la función educacional del Estado, y reciben mayoritariamente una subvención estatal. Por ejemplo, los colegios de iglesia, consecuentes con esta política, han visto aumentada su participación.

En el sector vivienda, es necesario destacar el papel que han jugado las cooperativas, las cuales han realizado una eficiente labor de organización de la demanda habitacional, captando los ahorros de las personas, asesorando a los cooperados en la presentación a los subsidios que otorga el Estado y finalmente,

llevando a cabo la construcción.

Otros sectores donde la participación privada se ha extendido se señalan en los párrafos siguientes:

- Atención de menores en situación irregular, quienes en la actualidad son atendidos en un 97% por organizaciones netamente privadas subvencionadas por el Estado.

- El programa general de becas de capacitación dirigido por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, canaliza su financiamiento a través de las prioridades determinadas por las comunas del país y mediante un mecanismo de licitación pública de los recursos. Por otra parte se han creado Organismos Técnicos de Ejecución, OTE, los cuales, en su mayoría, son privados.

- En el área de la nutrición, hay que señalar la administración del orden de 30 Centros de Recuperación Nutricional, por la Corporación para la Nutrición Infantil, CONIN, la cual es una institución privada sin fines de lucro.

Se puede concluir, en consecuencia, que junto al universo de O.N.G. alternativas, donde ha existido una escasa interlocución con el ámbito público, existen y se han creado numerosas organizaciones privadas que participan establemente en los ámbitos locales del desarrollo social, destacándose en forma particular los sectores de educación y vivienda.

- Un sector muy relevante, al que no se le ha dado la importancia debida es el de las organizaciones de base, es decir, organizaciones comunitarias, juntas de vecinos, clubes deportivos, organizaciones de mujeres, jóvenes, etc., resultando indispensable destacar su rol protagónico en la búsqueda de la resolución autónoma de necesidades.

- Estas instituciones han estado muy coartadas especialmente en lo que se refiere a las facilidades para su iniciación de actividades y elección de sus directivas, siendo importante para el futuro tomarlas en consideración, también como parte integrante de las Organizaciones Privadas de Desarrollo Social.

Evaluación de las características de las organizaciones privadas

Las organizaciones privadas vinculadas al quehacer social, presentan una serie de condiciones positivas o ventajas que les permiten jugar un rol protagónico y decisivo en el desarrollo. De igual forma, es indispensable prever también sus limitaciones.

I. Ventajas

- a) Al presentar la característica de cuerpo intermedio entre el Estado y la comunidad de base, tienen la posibilidad de vincularse en forma más estrecha (en comparación con el Estado) con los participantes de los programas sociales. Esta vinculación permite un grado de compromiso activo y una confianza mutua entre el

agente externo y la comunidad.

b) Tienen capacidad de desarrollo de experiencias en pequeña escala, utilizando metodologías innovadoras las cuales, en la medida que sean sistematizadas, pueden ser replicables y difundidas a una escala mayor.

c) Al perseguir objetivos y fines concretos y delimitados, permiten, a lo largo del tiempo, ir desarrollando una experiencia que conduce a su especialización. Si para una institución su objetivo es trabajar en el campo de la capacitación laboral, por ejemplo, en el curso de algunos años habrá capitalizado metodologías, personal especializado, materiales didácticos y un cúmulo de experiencias que podrán volcarse con alto grado de rendimiento.

d) En general, las instituciones privadas de desarrollo social están sometidas a problemas de financiamiento, con lo cual se les impone una obligación de buscar alternativas en programas sociales de bajo costo, existiendo una tendencia a la optimización por cuanto en alguna medida, de ello depende su subsistencia.

e) El financiamiento de estas organizaciones, por lo general depende de terceros, es decir, son depositarios de la confianza, ya sea de personas naturales, empresas, organismos internacionales o del Estado. En consecuencia, en forma permanente, están sometidas a un control del manejo de los recursos transferidos, así como al cumplimiento de las metas y objetivos trazados. Estas instituciones deben comprobar, en forma fehaciente, el buen uso de los recursos y su eficiencia, ya que en caso contrario, se exponen a la suspensión de sus recursos financieros, y a su continuidad.

f) Por otra parte, presentan una mayor libertad de movimiento, en comparación con instituciones del Estado, ya que son más flexibles en lo económico y en lo administrativo, en atención a que no están sometidas a una burocrática fiscalización contralora que entraba todo tipo de iniciativa innovadora.

g) Finalmente, en el caso de las instituciones sin fines de lucro, se presenta una mística de servicio a los más necesitados que transfiere una corriente creadora e innovadora. Esta mística es dable a nivel de pequeños grupos de trabajo con ideas, valores y proyectos comunes, resultando difícil encontrarla en organizaciones centralizadas de carácter masivo. Además, este tipo de instituciones, presenta una gran capacidad de organización y movilización de recursos humanos voluntarios, como personas de la comunidad, estudiantes universitarios, etc.

2. Limitantes

a) En las instituciones privadas hay que distinguir, como se ha dicho, aquéllas con fines de lucro y aquéllas sin fines de lucro. Para el caso de las primeras, su objetivo es el de maximizar utilidades; sólo en la medida que exista una real competitividad, dichas utilidades se mantendrán en estándares normales. Sin embargo, si las instituciones participantes en el mercado son reducidas, existirá la tendencia al monopolio y en consecuencia a cobrar utilidades excesivas. Por

otra parte, cuando se trata de recursos de financiamiento estatal, se deberá tener la precaución de hacer participar en las licitaciones al máximo número de instituciones privadas proveedoras de servicios.

b) La tramitación legal para constituir corporaciones o fundaciones sin fines de lucro resulta un trámite lento y burocrático, desincentivando de esta forma a los particulares a constituir este tipo de organizaciones.

c) Algunas instituciones trabajan casi exclusivamente con recursos humanos voluntarios. Si bien es cierto que existe una acción loable y desinteresada desde el punto de vista material, y sus objetivos son de servicios a la comunidad, hay que prevenir sobre el hecho que el voluntariado presenta problemas de constancia y responsabilidad, que afectan el rendimiento de este tipo de instituciones.

d) Un sistema de administración privada, con financiamiento público pero sin normativa clara y un control estricto, presentaría serias deficiencias.

En primer lugar, si las reglas del juego no están definidas en forma precisa, el privado no tendrá un punto de referencia al cual atenerse en relación al servicio que presta, tendiendo a realizarlo según su propia conveniencia y bajando así su calidad.

Cuando existen recursos fiscales manejados por privados, resulta indispensable destinar parte de los recursos comprometidos a su fiscalización o, en su defecto, a crear mecanismos para que sea la comunidad beneficiaria la que realice el control.

e) Hay que tener cuidado con la ideologización del trabajo que desempeñan las instituciones del ámbito social; resulta imprescindible separar lo técnico del desarrollo social, el que generalmente involucra la participación de personas de la comunidad, con el trabajo ideológico y de difusión de las ideas el cual, siendo absolutamente necesario y loable, tiende a confundir los objetivos.

Conceptualización de una estrategia mixta

Se considera una estrategia mixta de desarrollo social, aquella en que el Estado y el sector privado, tanto institucional como individual, participan conjuntamente en el financiamiento y en la provisión de bienes y servicios.

El Estado tiene tres formas de intervención en lo social: a través de la regulación (leyes, normas y controles); a través de la subsidiación, financiando la entrega de bienes o servicios sociales, participando el sector privado en su ejecución o administración; y finalmente, a través de la provisión directa, en la cual el Estado realiza todas las etapas y funciones, hasta llegar a las personas destinatarias del programa.

Cuando el Estado adopta la función reguladora, puede concebir la participación del sector privado a través de la creación por ley de determinadas instituciones que actúan en el proceso social. Estas instituciones pueden adoptar

un carácter exclusivo cuando están regidas por una legislación especial, que determine sus fines y objetivos. Así, es el caso del sistema previsional actual, donde por regulación estatal se obliga a una cotización por un determinado porcentaje de la remuneración, a la vez que se regulan las condiciones en que deben operar las Asociaciones de Fondos de Pensiones como administradoras privadas de los recursos previsionales. Igual situación ocurre con los Institutos de Salud Previsional, ISAPRES.

También el Estado participa, a través de una regulación, cuando establece cuerpos legales que reglamentan las disposiciones a que deben regirse fundaciones, corporaciones o instituciones sin fines de lucro. Estas instituciones, acogidas a una ley general, establecen sus propios fines y objetivos, los cuales en todo caso, deben estar relacionados con acciones de utilidad pública. Además, suelen tener franquicias de tipo tributario, como por ejemplo exención del impuesto a las donaciones y del impuesto a la renta; estas franquicias se obtienen, en la medida que las instituciones constatan objetivos de interés público.

Cuando el Estado adopta la función de subsidiación, regula y financia el desarrollo, canalizando su ejecución a través de instituciones privadas, las que pueden ser sin fines de lucro o sociedades con fines de lucro especializadas en algún campo del área social. La participación de las instituciones, en este caso, corresponde a un mandato público, donde el Estado, actuando como ente financiero, establece los objetivos a alcanzar para un determinado programa, los controla y evalúa.

La participación privada, posibilitada por el Estado, a través de su intervención reguladora o de subsidiación, responde al marco doctrinario del principio de subsidiaridad, el cual establece que éste sólo participará en aquellas funciones en las cuales el sector privado no está en condiciones o no puede realizar. Este principio, cuya aplicación práctica responde a una decisión político-administrativa, puede ser erróneamente interpretado desde una posición en que asegura que el sector privado no está en condiciones de asumir ningún rol, hasta aquella que interpreta que la totalidad de los roles sean del ámbito privado.

Resulta en consecuencia, relevante el espíritu que está detrás del gobernante y este espíritu responderá o a una doctrina estatizante en la cual se buscará hacer crecer las actividades y funciones directas del Estado, u otra en que, asumiendo el Estado la regulación y la subsidiación, posibilite una participación privada con funciones y responsabilidades claras, y con controles adecuados que resguarden su cumplimiento. Este último concepto responde a un auténtico rol subsidiario del Estado.

En cuanto al financiamiento, debe estar en permanente consideración una estructura redistributiva de los recursos financieros. Así, el Estado debe financiar prioritariamente la satisfacción de las necesidades sociales en aquellos casos en que se compruebe que el nivel de ingreso privado es insuficiente para satisfacer adecuadamente la necesidad social. Para aquellos casos en que ese ingreso no

internalice en el corto plazo los beneficios de un determinado gasto social privado, el Estado podrá normar cotizaciones obligatorias. Esta es la situación de la salud y las jubilaciones. Por último, en la provisión de los bienes públicos, es decir, aquellos cuyo beneficio no es apropiable por una persona o grupo específico, también corresponde el financiamiento estatal.

En cuanto a la provisión privada para aquellas situaciones en que esté comprometida la fe pública y un financiamiento estatal, se proponen a continuación la concurrencia de las siguientes condiciones:

a) Existencia de una normativa legal que establezca las bases mediante las cuales se registrarán las instituciones privadas participantes. Esta legislación deberá normar sobre los mecanismos de financiamiento, los requisitos para las instituciones y la modalidad de control. Se especifican a continuación, algunas organizaciones privadas que ameritan ser reglamentadas mediante una normativa legal: instituciones colaboradoras del Estado en educación, atención de menores en situación de riesgo, organismos técnicos de capacitación laboral, administradoras de establecimientos de salud, cooperativas de vivienda, administradoras de fondos de pensiones e instituciones de salud previsual. Esta normativa deberá tener el espíritu de incentivar la existencia de instituciones privadas colaboradoras, en contraposición a una normativa restrictiva que parte por considerar al sector privado como un posible "enemigo" del sistema.

b) La participación privada debe contemplarse mediante concursos públicos. Debe existir absoluta transparencia cuando el Estado financia labores de administración o provisión de bienes y servicios que son desempeñadas por instituciones privadas. Para cualquier licitación o subcontratación de servicio, debe existir un llamado público, disponer de pautas de selección previamente diseñadas y comisiones idóneas de adjudicación.

Resulta seguramente inusual el empleo de mecanismos de licitación cuando se trata de sectores "sociales". En general, estos mecanismos se han usado para ejecutar proyectos de inversión, como por ejemplo en el área de las obras públicas.

Una explicación por la cual no siempre se utiliza este procedimiento de concurso público se debe a que sólo existe un número reducido de instituciones para participar y el Estado prefiere llegar a un acuerdo privado que también le dé garantías de tipo político y técnicas.

En la medida en que exista un registro de organismos privados, que utilice frecuentemente el mecanismo de licitaciones, y se compruebe transparencia en dichos actos, existirá un interés creciente por participar, creándose así una sana competitividad en el área de los servicios sociales, la cual permitirá mejorar la calidad de los proyectos y de los programas.

c) El usuario de los servicios debería poder ejercer la libertad de elección entre distintos proveedores. Esta libertad, consiste en que el beneficiario decida, tomando en consideración la calidad y el precio de la prestación, y las caracterís-

ticas del proveedor que más le conviene y satisfaga. Si el proveedor, a su vez, está obteniendo el financiamiento en función de la prestación concretada, tendrá que preocuparse de captar beneficiarios; en caso contrario, le disminuirán sus ingresos y tendrán problemas de subsistencia. Esta es la situación que actualmente rige en Chile para el sistema educacional subvencionado.

El concepto de libertad de elección tiene sus limitantes para determinadas zonas geográficas, como por ejemplo, para el sector rural, pequeñas ciudades y poblados y en general para lugares donde es imposible que participe más de un proveedor, en atención al número reducido de beneficiarios. Otra limitante está dada por los altos costos de infraestructura y la necesidad de operar con economías de escala. Así, en el caso de un hospital existente, base de una región relativamente aislada y con una capacidad acorde con la población regional, resultaría fuera de toda posibilidad la construcción de un nuevo hospital con el propósito de asegurar una hipotética libertad de elección.

d) Los usuarios deben poseer información sobre los servicios que los atienden.

Para poder ejercer el principio de libertad de elección, resulta indispensable que el usuario posea una información confiable y transparente sobre la calidad o el tipo de servicios que recibe. No siempre resulta fácil para el usuario discriminar entre distintos tipos de servicios, existiendo aspectos técnicos cuya comprensión no está al alcance del beneficiario. Está claro cuando hay que discriminar entre calidades de tratamientos médicos o de operaciones quirúrgicas.

De allí que la información mínima a proporcionar debería ser garantizada por el Estado, entregando y difundiendo los antecedentes curriculares de las organizaciones proveedoras, además de información estadística básica que incluya indicadores de evaluación de rendimiento. Al respecto, también el Estado podrá normar, para cada sector en particular, sobre cuál es la información que obligatoriamente y en particular debe entregar cada institución.

e) La participación privada de instituciones sin fines de lucro representa una alternativa atractiva, por cuanto en la medida que sus objetivos sean auténticamente sociales, el Estado podrá confiar en su cooperación para administrar y proveer el desarrollo social. Estas instituciones necesitan personería jurídica para su desempeño y sus estatutos deberían ser aprobados mediante un trámite administrativo ante el Ministerio de Justicia. Resulta conveniente, con el fin de fomentar el número de este tipo de instituciones, agilizar y asesorar legalmente desde el propio organismo, la tramitación correspondiente.

Proyección del trabajo de las O.N.G. en el espacio local

La apertura de un régimen democrático está permitiendo ensanchar los canales de participación en todas las instancias. Este hecho generará definición de personas, y depuración de instituciones, cuyo objetivo primordial sea el campo

político o el desarrollo social.

Por otra parte, cualquier nuevo gobierno, enfrentará una situación de alternancia en el poder, lo cual obligará a las localidades a permitir una amplia participación tanto de instituciones como de personas.

Un aspecto muy relevante en materia de gobierno local será la dictación de una nueva ley de municipalidades, tarea que se han comprometido a abordar los candidatos a la presidencia. La elección de la máxima autoridad comunal por votación directa y la posibilidad de elecciones a nivel de organizaciones de base permitirá sin duda ampliar considerablemente la incorporación de nuevos actores en el desarrollo social.

La relevancia del espacio local seguirá su curso, por cuanto la descentralización corresponde a una tendencia mundial. El Estado mantiene y refuerza su función de financiamiento y regulación, lo que se ha llamado subsidiación, y el sector privado se abocará a la administración o ejecución del desarrollo social.

Por otra parte, en el campo de la educación, de mantenerse la actual ley de subvenciones, se ampliará la participación de los sostenedores de carácter privado, y en cuanto a la vivienda, el sistema cooperativo se consolidará definitivamente.

**LOS PEQUEÑOS PROYECTOS : ¿MICROSOLUCIONES
A MACROPROBLEMAS?**

Roberto Martínez Nogueira

Seminario sobre Pobreza y Micro-proyectos de Desarrollo Social (1990 May. 30-31: Buenos Aires).

Los pequeños proyectos: ¿micro soluciones a macroproblemas? / Roberto Martínez Nogueira.- pp. 109-145 // EN: La trama solidaria : pobreza y microproyectos de desarrollo social / Roberto Martínez Nogueira, comp..- Buenos Aires : Imago Mundi; Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social, 1991.- 177 p.

I. INTRODUCCION

Este trabajo está dirigido a explorar un conjunto de cuestiones que surgen de la interrelación de tres fenómenos que, si bien no son nuevos, han tenido un apreciable desarrollo en los últimos años. Por un lado, una nueva modalidad de atacar los problemas del desarrollo social ha ido ganando espacio en los programas públicos y en las agencias de los organismos internacionales de financiamiento y cooperación: el pequeño proyecto. Por otro, ha surgido un nuevo actor social, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGs) cuyo sentido y modalidades de acción están centrados en la ejecución de actividades de pequeña escala en comunidades cuyos miembros comparten una común situación de pobreza o marginamiento. Por último, el deterioro de la situación social de núcleos crecientes de la población, así como el nuevo rostro asumido por la pobreza, han dado lugar a iniciativas y a esfuerzos comunitarios de distinto tipo, dirigidos tanto a superar los problemas de la subsistencia cotidiana como al desarrollo de las capacidades grupales.

Estamos en presencia de un cambio cualitativo en la interrelación entre estos fenómenos. Las iniciativas y los esfuerzos comunitarios han ido ganando en reconocimiento en la medida en que contaron con el apoyo de las ONGs y, en no pocas oportunidades, con el financiamiento de la cooperación externa. El advenimiento en la última década de los regímenes democráticos y el agravamiento de la crisis han llevado a que, en muchos casos, estas iniciativas sean promovidas o alentadas desde el Estado, comenzándose a establecer nuevas vinculaciones entre distintos niveles de gobierno y las ONGs. De esta forma, estas organizaciones han pasado a desempeñar papeles distintos a los asumidos en su origen, fuertemente marcado por la oposición y aun por la resistencia frente al Estado.¹ De igual manera, el financiamiento internacional parece prestar una renovada atención a los problemas sociales agudizados por las políticas de ajuste en marcha, considerando en sus estrategias la intervención de estas ONGs en la ejecución de programas y proyectos.

Varias son las cuestiones que surgen de esta nueva realidad. Las mismas remiten a distintos planos: el desarrollo social, el Estado, las ONGs y las organizaciones comunitarias. Por una parte, están los interrogantes referidos a la relevancia macrosocial de estas experiencias, como medios eficaces para producir impactos significativos sobre las condiciones de vida y las posibilidades de desarrollo de la población en situación de pobreza. Las respuestas afirmativas hacen inevitable la consideración de la acción del Estado, su papel, la naturaleza de sus políticas y las relaciones que establece con la sociedad civil. Las consecuencias de la eventual complementación de esfuerzos con las ONGs abren una discusión en torno a sus estrategias, a la preservación de su autonomía y a sus aportes a través de la experimentación con modalidades alternativas de intervención social. Por último, la promoción de la iniciativa social, tanto desde el Estado como por las

ONGs, plantea un conjunto de cuestiones sobre la idoneidad de los mecanismos utilizados, sobre la legitimidad de las acciones y sobre la conciliación de la intervención exógena con la dinámica propia de los grupos sociales y de sus organizaciones.

Estas cuestiones no sólo tienen un interés académico, sino que apremian a aquellos volcados a la acción. Distintos niveles de gobierno están procurando dar satisfacción a la infinidad de demandas que los abruma y desbordan, intentando acciones que terminan siendo puntuales y dispersas, pretendiendo a veces que las mismas constituyen las políticas sociales de respuesta a la crisis². Las ONGs, que han acumulado ya una importante experiencia en la ejecución de pequeños proyectos, se enfrentan a situaciones que llevan a revisar sus estrategias y modalidades de acción al sugerirse la posibilidad de que actúen como agentes de implementación de políticas y programas públicos. Dentro del panorama de la emergencia social, las líneas demarcatorias entre lo asistencial y la promoción del desarrollo se hacen más difusas. Las problemáticas institucionales tienen un correlato profesional y personal que se manifiesta en la incertidumbre operacional en que se debaten los técnicos formados para actuar como agentes de cambio, desencadenando un clima de cuestionamiento a las bases éticas y ocupacionales de la actividad.

Este clima de urgencia y de confusión de roles institucionales está provocado por un contexto de necesidad apremiante, de recursos escasos y de políticas públicas que relegan las consideraciones de equidad. En él, aquellas cuestiones reciben respuestas parciales. Se las trata entremezclando niveles, sobrestimando la capacidad de los pequeños proyectos para tener impactos macrosociales y, a la vez, desconociendo su verdadero potencial para reforzar la organización y la articulación social de los grupos en situación de pobreza.

Este artículo tiene por propósito discutir algunas de estas cuestiones que integran el debate actual sobre las formas más eficaces de enfrentar los graves problemas derivados de una circunstancia internacional adversa, de la transformación productiva, de las políticas de ajuste y de la escasa capacidad del Estado para dar respuestas oportunas y que promuevan el desarrollo social. En primer término, son considerados el sentido, la génesis y la razón del creciente interés que estos proyectos despiertan por su potencial para contribuir a la organización y al desarrollo social. La segunda parte trata las posibilidades y los modos de alcanzar una mayor eficacia de estos proyectos dentro de un marco de relevancia macrosocial. En la sección final se proponen algunas líneas para la acción, considerando el agravamiento y la perdurabilidad del problema de la pobreza, en el marco de una reestructuración económica y de un grave deterioro de los mecanismos estatales para responder a las exigencias de esta situación.

II. Los pequeños proyectos: sentido, origen y apogeo

La comprensión de la problemática de los pequeños proyectos³ requiere considerar su sentido, los antecedentes de esta modalidad de acción, las razones que determinan la importancia creciente que han asumido en las conceptualizaciones del desarrollo social y las circunstancias actuales en cuyo marco debe darse su articulación con las políticas públicas.

II.1. El sentido de los pequeños proyectos

La denominación "pequeño proyecto" es imperfecta y ambigua. Si nos atenemos a la denotación precisa de estos términos, el volumen de los recursos movilizados es el criterio crítico para delimitar el universo bajo examen. De él se desprenden sus atributos básicos: a) la escala, con un reducido número de participantes o beneficiarios, b) el espacio geográfico restringido abarcado por sus actividades e impactos y c) la intencionalidad de modificación de algunas condiciones inmediatas que afectan las posibilidades de desarrollo de esos beneficiarios, no alcanzando al marco más amplio que les da carácter estructural.

Pero estos atributos son insuficientes para caracterizar a los pequeños proyectos a que nos referimos. Además, éstos satisfacen requisitos muy exigentes en cuanto a sus modalidades operativas: a) recurren a la participación de los beneficiarios en la ejecución de las actividades y en diversas fases de su diseño y programación, y b) hacen uso de una batería diversificada de instrumentos, transfiriendo a los beneficiarios recursos y capacidades organizativas, de gestión y tecnológicas. Los pequeños proyectos son, entonces, procesos participativos de cambio social planificado, protagonizados por, con, o a través de una organización voluntaria de tipo asociativo y con la intervención de un agente de apoyo externo.

El cambio social a alcanzar a través de los pequeños proyectos no es cualquiera, sino aquel que revela una mayor identidad y capacidad del grupo en lo que se refiere a la gestión de sus asuntos, la resolución de sus problemas, la satisfacción de sus necesidades, la acumulación de recursos, la eficacia en sus relaciones con el contexto social y político, etc.

Debe tenerse en cuenta que el grupo excede al proyecto. Estos proyectos afectan algunas dimensiones de la vida de los participantes. La comunidad no se detiene para ejecutar los proyectos. Su vida sigue y, aun cuando los proyectos pueden tener un impacto significativo sobre alguna dimensión particular de la realidad de los grupos (sus ingresos, su hábitat, etc.), su valor depende de cómo se inserten en esa vida y la afectan de manera que cambie su situación, sus perspectivas futuras y sus capacidades para interactuar en planos más generales de la acción social.

Desde esta perspectiva, los proyectos son recursos analíticos y administra-

tivos que gobiernan las intervenciones de los agentes de cambio y que permiten identificarlas, estructurarlas, relatarlas y dar cuenta de ellas a quienes las financian o a quienes las observan. Son un accidente en la vida de los grupos y su desarrollo y transformación, sólo en parte, es consecuencia de los proyectos.

Si bien los proyectos deben ser evaluados en primer lugar por sus aportes a los grupos a que van dirigidos -son esfuerzos deliberados de reafirmar la identidad y de fortalecer sus capacidades-, tienen, además, una relevancia que excede a los participantes o beneficiarios. Estas experiencias adquieren un sentido macrosocial cuando permiten la visualización y transferencia de modos de acción, el aprendizaje y la diseminación de nuevos comportamientos, la iniciación de procesos mayores de cambio social, o cuando los grupos participantes constituyen una porción importante de la población en situación de pobreza, carencia o marginamiento.

Para determinar su verdadera significación social, aquella evaluación debe tener en cuenta que los proyectos están inmersos en una estructura y en una compleja situación social. En ella existe una determinada distribución de recursos y de poder. Resultan de, y a la vez afectan, comportamientos de actores sociales. Son expresión de concepciones y de percepciones diversas sobre el papel del Estado, sobre la autonomía de la sociedad civil, sobre el valor de la iniciativa individual y sobre la solidaridad.

II.2. Los antecedentes de los pequeños proyectos

Los pequeños proyectos son tributarios de esfuerzos de institucionalización que se sucedieron a lo largo de más de treinta años. Si fuese preciso fijar una fecha en que comienza a tomar cuerpo y fuerza la idea de los pequeños proyectos como instrumentos de las políticas de desarrollo social, seguramente sería difícil alcanzar un consenso suficiente, debido a la existencia de distintas perspectivas que enfatizarían la importancia de algunos antecedentes sobre otros.

La discusión estaría dominada por la apreciación de tres influencias determinantes: a) los programas rurales ejecutados por entidades públicas dirigidos a la organización de campesinos, la transferencia de tecnología y la capacitación, gobernados por la concepción del desarrollo comunitario predominante a fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta, b) las modalidades de acción ligadas a las políticas de reforma agraria o a los proyectos de desarrollo rural integrado inmediatamente posteriores y c) las labores, tanto urbanas como rurales, de grupos no gubernamentales de fuerte contenido político -y también religioso- emprendidas durante los períodos de elevada activación social vividos por América Latina, centradas en la organización popular, en la concientización y en la reafirmación de la identidad cultural.

Por cierto, estos antecedentes de la región se nutren de las mismas fuentes intelectuales que fundamentaron experiencias de desarrollo social realizadas en

otros ámbitos y de la reflexión en torno a sus resultados, tales como la acción de promoción en las áreas urbanas de los Estados Unidos y la organización rural en otros continentes. América Latina recoge esas influencias, a la vez que genera un proceso de reconceptualización y de innovación a través de modalidades originales de intervención social. El rescate de los componentes comunitarios de las culturas indígenas y de la trayectoria asociacional de los sectores populares permitió encontrar una continuidad que dio sentido a muchos de los esfuerzos. Entre éstos, los dirigidos a incorporar a nuevos grupos sociales a la vida política y a organizar a los pobladores urbanos y rurales para atender sus necesidades de subsistencia, permitieron poner a prueba pedagogías creativas de educación popular.

Estas influencias variadas han tenido diferente receptividad en los actores sociales involucrados: organismos bilaterales y multilaterales de financiamiento y cooperación, agencias públicas encargadas de la formulación de políticas y de la implementación de programas, entidades no gubernamentales de promoción, organizaciones sociales de base y sus agrupamientos federativos, etc. Por ello, en este universo conviven intenciones e interpretaciones diversas sobre la verdadera significación de los pequeños proyectos, múltiples concepciones metodológicas y discursos legitimadores con diferente grado de fidelidad a la realidad de las acciones emprendidas, lo que hace que cada una de estas experiencias sea una oportunidad para la coexistencia de aspiraciones no siempre coincidentes.

II.3. Las conceptualizaciones, estrategias y comportamientos de los agentes de desarrollo y los pequeños proyectos

Más allá de estas diferencias en concepciones e interpretaciones, es posible identificar un conjunto de elementos que se refieren a la razón, necesidad y contribuciones de los pequeños proyectos en torno a los que existe un cierto acuerdo. Esos elementos remiten a un aprendizaje y a una crítica sobre la experiencia acumulada a partir de los planes, políticas y programas adoptados en América Latina desde que el desarrollo económico se constituyó en la fundamentación doctrinaria de la acción de los gobiernos y de la cooperación internacional.

El desarrollismo de la década de los años sesenta puso énfasis en el papel de la acumulación de capital, en los proyectos de inversión que desataran los nudos estructurales de la economía y en el eslabonamiento de sus beneficios a través de planes formulados centralmente. Los supuestos eran la presencia de una racionalidad que interpretaba las aspiraciones de la comunidad, que buscaba el óptimo social y que estaba respaldada por suficiente capacidad de ejecución como para superar las restricciones políticas y sociales que pudiesen enfrentarse. El estado era el encargado de construir la infraestructura, hacerse cargo de orientar el modelo de desarrollo y brindar el marco de estabilidad y seguridad para los agentes económicos. Por último, el crecimiento económico, irremediabilmente,

conduciría al bienestar social.

Esa concepción expresaba un clima de época. La confianza iluminista en conocimientos y tecnologías capaces de concretar modelos de sociedad justos y viables, la convicción de que el poder es el motor del cambio social y la asignación al Estado del papel de conductor de las transformaciones, conformaban ese clima, compartido tanto por tecnócratas como por revolucionarios. La historia como un curso lineal, el optimismo sobre el futuro, la certeza acerca de la posibilidad de traducir las ideas y los objetivos en realidades y el rechazo a la complejidad, llevaban a descartar el nivel microsocioal. Este sería arrastrado por el desarrollo o por la revolución. Lo macrosocioal constituía el objeto de pensamiento y de diseño, el referente de la acción y el escenario de la lucha. Lo microsocioal era el campo de lo asistencial, de lo experimental, de lo simbólico o del reclutamiento de militantes.

El patrón de crecimiento seguido no se comportó según las previsiones de los ideólogos del desarrollismo. Los recursos de capital movilizados no fueron suficientes para generar procesos autosostenidos de crecimiento. Los proyectos de inversión demostraron haber sido elaborados con proyecciones escasamente realistas sobre sus impactos efectivos. Los planes terminaron siendo ilusiones de tecnócratas. La capacidad de ejecución reflejó la realidad de un poder fragmentado. El Estado ganó en desarticulación, víctima de las aspiraciones circunstanciales o duraderas de corporaciones y grupos de interés. La sociedad aumentó su segmentación, su fractura y su heterogeneidad en cuanto a recursos disponibles y oportunidades.

De este cuadro surgen distintos cuestionamientos que llevan a replantear en forma radical supuestos y propuestas. Desde distintos ámbitos se confluye para brindar legitimidad a los pequeños proyectos y a depositar en este instrumento las esperanzas sobre la posibilidad de reorientar el proceso de desarrollo. Estas son algunas de las fundamentaciones de la aceptación de los pequeños proyectos:

a) La repetida evidencia de consecuencias negativas y fracasos de grandes proyectos -de infraestructura, en las industrias básicas o de bienes intermedios, aun de reforma agraria-, que supuestamente debían alterar radicalmente la estructura de regiones y sectores a través de múltiples eslabonamientos, lleve a reclamar una mayor focalización de los proyectos y, a la vez, a una aproximación más integrada a la problemática del desarrollo. La *reducción* de la escala aparece así como una respuesta adecuada para alcanzar esos propósitos.

b) Esos grandes proyectos ponían el acento en la transferencia de modelos ya probados en los países centrales, en soluciones estandarizadas y en tecnologías capital-intensivas, haciendo uso de escasos recursos locales. La diferente dotación de factores, la pobre adaptabilidad de esos modelos y soluciones a las condiciones enfrentadas, el impacto de las especificidades culturales, la rigidez de las propuestas de los organismos de financiamiento y la escasa capacidad institucional de los países receptores provocaron que los proyectos terminaran

introduciendo disrupciones enormes en las sociedades, provocaran una irracional asignación de recursos y generaran restricciones insuperables. La revisión llevó a acentuar la deseabilidad de una mayor *flexibilidad*, a atender en mayor medida a los *recursos y tecnologías locales* y a prestar renovada atención a los *aspectos institucionales y culturales*.

c) Como consecuencia de esa revisión, lo social adquirió una nueva relevancia. La *participación, la organización y la capacitación* fueron vistas como condiciones necesarias o contribuyendo para la eficiencia y la eficacia, de lo que resultó una mayor atención a las realidades locales y regionales, así como la participación en la implementación de los proyectos de los actores sociales involucrados.

d) La concentración de los beneficios del desarrollo y la creciente heterogeneidad social dejaron al descubierto la agudización del problema de la pobreza y la marginación, dando lugar a nuevas líneas para la inversión social en las que la participación y la organización no sólo eran requisitos para la eficiencia y la eficacia, sino también para alcanzar una mayor *equidad en la distribución de los recursos sociales*.

e) El fracaso de la planificación y de los mecanismos centralizados de ejecución pusieron de manifiesto la carencia de una comprensión rigurosa del Estado. Esta debía dar cuenta de sus limitaciones y de su verdadera naturaleza. El proceso de desarrollo dejó de ser visto como la resultante de una voluntad política capaz de transformar la sociedad. La nueva visión lo concibe como un complejo proceso de decisiones sociales en el que la capacidad institucional del Estado muestra sus rigideces, impotencias y vulnerabilidades. Así, las organizaciones sociales y los organismos no gubernamentales de desarrollo comenzaron a ser identificados como *alternativas para la implementación de programas*.

f) Los procesos de democratización enseñaron, además, que la construcción de nuevos modelos de gestión social no se agota con la resolución de la cuestión del acceso legítimo al control del Estado. La experiencia vivida demostró que el funcionamiento de las instituciones representativas, con ser un elemento esencial de la democracia, no asegura su consolidación. La pluralidad de perspectivas e intereses, los mecanismos para canalizar aspiraciones e iniciativas, la capacidad para convivir en la diferencia a través de la negociación y la creación de medios para el tratamiento de cuestiones sociales en función de su especificidad, hicieron que lo relativo a la cultura política, al diseño institucional y a los ámbitos de participación ciudadana adquiriese nuevo significado. Dentro de este contexto, se revalorizó la problemática de la *descentralización del gobierno local y de la organización social*.

Estos problemas se hicieron evidentes para todos los observadores, llevando a posturas que subrayan los elementos señalados, aun cuando con diferencias notables en el énfasis y la radicalidad de las propuestas dirigidas a producir las transformaciones necesarias para superarlos. Es así como van ganando aceptación las concepciones del desarrollo en las que se entrelazan la pequeña

escala, el aprovechamiento de los recursos y tecnologías locales, la preeminencia de los elementos culturales autóctonos, el estímulo a la energía social, la generalización de la participación y la centralidad de lo local, llegando a constituir una corriente ideológica alternativa. En estas encuentran un nuevo sustento las experiencias que toman la forma de pequeños proyectos.

Estas experiencias se ven reforzadas por un factor adicional. A medida que se va produciendo el crecimiento de las economías de la región dentro del patrón desarrollista, se consolida un modelo de distribución de los recursos sociales en el que importantes sectores de la población deben resolver nuevos problemas, modificándose sustancialmente la realidad de la pobreza. La urbanización facilita el acceso a ciertos servicios estatales, con avances significativos en materia de educación y sanidad. Pero, a la vez, estos mismos sectores encuentran dificultades crecientes para la satisfacción de otras necesidades básicas, como es el caso de la vivienda, o para obtener ingresos de forma regular y previsible. Así, van surgiendo múltiples iniciativas desde la base. En forma solidaria se responde a la cuestión del hábitat, proliferan los mecanismos para atender las necesidades de supervivencia y para la generación de ingresos, etc.

Estas iniciativas, espontáneas en algunos casos, frecuentemente apoyadas por entidades vinculadas a la iglesia, por grupos de militantes y, excepcionalmente, por agencias de los gobiernos, dan lugar progresivamente a organizaciones de base con distinto grado de formalización que van estructurando sus actividades en términos de "proyectos". Es en este contexto en el que surge un nuevo actor del mundo del desarrollo: las ONGs de apoyo a los sectores populares.

Estos cuestionamientos y líneas de respuestas tienen eco en los ámbitos de los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación y financiamiento⁴. Por cierto, la celeridad con que dieron los giros en las políticas varió notablemente de agencia a agencia. Las más pequeñas, con mayor orientación experimental, más volcadas hacia la problemática de la pobreza o asociadas con organizaciones o gobiernos con posturas más progresistas, mostraron mayor receptividad, generando modalidades de acción que luego fueron ganando aceptación, consolidándose y difundiéndose⁵.

Dentro de un paisaje de cambio sustancial en la concepción del desarrollo, el papel de estas agencias de cooperación adquirió una notable relevancia. Se modificó el patrón prevaleciente durante la década de los años sesenta, fundado en el optimismo desarrollista, en las operaciones de gobierno a gobierno, en el predominio de lo económico y en la presencia casi excluyente de los Estados Unidos como fuente de financiamiento. Las muchas evidencias de tropiezos y dificultades en la cooperación internacional generó una crisis en las concepciones en que se fundamentaba, asistiéndose a giros en las políticas y en las conductas de las agencias donantes. Además, el crecimiento de la importancia de los países europeos y de Japón como protagonistas mayores en la ayuda internacional

contribuyó a reforzar las nuevas modalidades de acción⁶. La canalización de recursos públicos a través de fundaciones y ONGs de los países desarrollados, permitió el financiamiento de proyectos ejecutados al margen de los mecanismos estatales y abrió cauces a iniciativas innovadoras, tanto en los objetivos como en las metodologías. De esta manera, pasaron al primer plano cuestiones referidas a la identidad cultural, a la participación social, al rescate de tecnologías y prácticas tradicionales, a la afirmación de categorías sociales en situación de subordinación y a la democratización.

En los ámbitos nacionales, las ONGs van ensayando respuestas conforme a estas nuevas orientaciones. Con el apoyo de esos donantes, fueron modificando su originario perfil asistencialista o movilizador. Muchas nacen a la sombra de este financiamiento, dando lugar durante la década de los setenta a una explosión en la creación de nuevas organizaciones especializadas en la ejecución de acciones de desarrollo microsocioal⁷. En sus comienzos atienden problemáticas no incorporadas a las políticas sociales de los gobiernos, por entonces casi todos ellos autoritarios y, por tanto, temerosos y represivos de las experiencias de organización de base y de gestión participativa⁸.

Las condiciones en que se desarrollaron las ONGs dieron lugar a dos estilos diferentes de acción. En algunos casos, la orientación estuvo centrada en el deseo de generar "modelos alternativos" de relaciones sociales, en los que la autosuficiencia compartía el plano de las aspiraciones con la resistencia y el enfrentamiento al Estado. Este modelo alternativo constituyó la expresión de "contraversiones" a las predominantes durante el período desarrollista. La confianza en la conducción desde la cúspide fue reemplazada por una fe primaria en la sabiduría de la base. Desde esta perspectiva, el conocimiento relevante no es ya el del técnico, éste sólo ayuda a explicitarlo. El poder aparece como una realidad a construir en todos los episodios de interacción. Lo local es el escenario privilegiado de la acción. El análisis de la estructura asume sentido a partir de la comprensión de las estrategias de supervivencia. La complejidad puesta de manifiesto por el fracaso de la visión anterior da lugar a una perplejidad que se resuelve asignando una homogeneidad inexistente al mundo de la pobreza. Lo técnico e instrumental sucumbe ante el voluntarismo y lo emocional. Otras ONGs, aun compartiendo valores, diagnósticos y aspiraciones, emprendieron el camino de la profesionalización y de la formalización de sus metodologías, encarando sus acciones dentro de los límites estrechos de los "proyectos" y reduciendo el énfasis en los aspectos expresivos de la acción. Pero ambos caminos fueron recorridos por organizaciones que iban ganando en experiencia, en madurez y en reconocimiento social. A la vez, pasaron a integrar redes cada vez más densas de nuevos actores sociales, dando nuevo sentido a las tareas ejecutadas y a los contenidos de las profesiones y de las vocaciones que confluyen en ellas⁹.

II.4. Las condiciones actuales

El cambio en las condiciones internacionales, las consecuencias del endeudamiento, la crisis fiscal, el agravamiento del problema de empleo, junto a los efectos de las políticas de reestructuración y ajuste, explican que la problemática social adquiera una dimensión creciente y explosiva. Como consecuencia, también se multiplican las iniciativas sociales desde la base, estimuladas además por la retracción de los servicios del Estado.

Estas condiciones son las que explican el hecho que la mayoría de los regímenes democráticos restablecidos en la región cuenten con gobiernos sin capacidad de ejecutar políticas sociales integrales. La pobreza vieja y nueva desborda sus recursos. Las estructuras institucionales para atender las cuestiones llamadas de "bienestar", o de "acción social", son incapaces de generar programas dirigidos a poblaciones con dificultades severas de supervivencia que satisfagan a la vez sus necesidades inmediatas y promuevan sus capacidades organizacionales y de gestión. Su conformación sectorial (educación, salud, asistencia), que responde a los requerimientos de las políticas sociales clásicas, se hace insuficiente para tratar con integralidad los nuevos problemas. Sus recursos son por demás exiguos para emprender políticas de alcance nacional o regional. Sus modalidades de acción son altamente centralizadas para atender la multiplicidad y diversidad de situaciones. El eje de la política social se desplaza hacia la ayuda alimentaria, con imperfecta focalización. Así, incapaces de acciones relevantes al nivel macrosocial, generan iniciativas que toman la forma de pequeños proyectos, los únicos financiables con los escasos recursos de libre disponibilidad, que permiten la ocupación del personal técnico ocioso y que revelan la modestia de ambiciones de las conducciones estatales en cuanto al impacto de las políticas sociales.

Estos factores debieron jugar para que las entidades financieras internacionales fueran incorporando nuevos criterios y abrieran sus líneas de crédito a tipos de proyectos acordes a las nuevas orientaciones. Además, explican la desjerarquización de las estrategias de financiamiento basadas en grandes proyectos. Las nuevas modalidades de préstamos para la reforma de políticas y las operaciones dirigidas a la constitución de fondos para atender las emergencias sociales procuran a la vez una transformación sustancial del modelo económico y prevenir o reparar las conmociones sociales asociadas al ajuste¹⁰.

Estamos en presencia, entonces, de un conjunto de condiciones que hacen que la problemática de los pequeños proyectos esté en auge, aun cuando seguramente no en su apogeo. Algunos de los factores que determinaron esta situación, lejos de remediarse, se agravarán, por lo que se puede anticipar que se consolidará el interés despertado por ellos. La banca internacional, las agencias donantes, los gobiernos nacionales y las ONGs coinciden en este interés. Los pequeños proyectos han pasado a constituir un elemento central en las estrategias

y en las políticas sociales en una circunstancia en que los problemas adquieren una gravedad inédita.

Por si todo esto no fuese suficiente, hay que agregar un factor adicional que incrementa la relevancia social que adquieren los pequeños proyectos. Un cambio sustancial en las modalidades de la cooperación y del financiamiento internacional se avecina. El patrón tradicional orientado hacia el Estado está siendo reemplazado por un interés creciente por los mecanismos nacidos del seno de la sociedad civil, y, entre éstos, las ONGs. Además, se vislumbra un cambio de dirección en las transferencias de los recursos de la cooperación: los flujos oeste-este parecen desplazar en prioridad a las corrientes norte-sur. Dentro de éstas, a su vez, existe un creciente cuestionamiento a la ayuda transferida a los países de ingresos medios, entre los cuales está la Argentina.

Estos fenómenos tienen ya consecuencias visibles. Más recursos se vuelcan a través de las ONGs, especializadas en acciones de desarrollo estructuradas bajo la forma de pequeños proyectos. Su fuerte dependencia de la cooperación internacional comienza a sentir los efectos de la reorientación señalada. El financiamiento de origen bancario, que brinda atención a los programas sociales, reclama focalización y eficiencia y, por consiguiente, abre brechas para un renovado auge a los procesos microsociales¹¹. En virtud de algunas de estas consecuencias, la contribución que sensatamente puede esperarse de estos pequeños proyectos pasa a ser una cuestión central en la consideración de las alternativas para promover respuestas más adecuadas al problema de la pobreza.

III. Las macrosoluciones a los macroproblemas

¿Por qué es preciso reflexionar sobre la contribución de los pequeños proyectos a los macroproblemas? La respuesta a esta pregunta ya fue anticipada en los párrafos anteriores, pero conviene volver sobre ella.

III.1. Los macroproblemas

¿Cuáles son estos macroproblemas? Toda enumeración falsearía la realidad al escindirlos. Lo económico, lo social, lo político y lo cultural se entrelazan para conformar un todo dramático en el que las causalidades se confunden y la remisión al pasado en busca de soluciones parece cada vez menos conducente. No obstante, veamos algunas notas de esa realidad:

I. La Argentina ha vivido en las últimas dos décadas un proceso radical de reconversión de su estructura productiva. Como consecuencia, ha emergido el problema del empleo como una cuestión mayor, asociado a una violenta redistribución del ingreso en sentido regresivo. La dimensión y la gravedad de la pobreza

se hacen visibles de manera inédita, con creciente complejidad y heterogeneidad. Junto a los pobres estructurales, se ha producido un explosivo crecimiento de los pobres pauperizados¹². Esta situación no reconoce límites geográficos precisos, ya que se manifiesta en forma dramática en todo el país. Si bien son las grandes concentraciones urbanas las más afectadas en términos cuantitativos, el deterioro se hace igualmente profundo en las distintas regiones y es aun mayor en las áreas rurales.

2. La caída en los niveles de empleo y de ingresos, con sus consecuencias sobre la capacidad de consumo, acompaña un proceso de repliegue de los servicios provistos por el Estado, consecuencia de su desfinanciamiento y de la orientación de sus políticas¹³. En este escenario, los programas de desarrollo social son casi inexistentes y las unidades públicas con responsabilidades en la provisión de los servicios sociales mínimos y básicos han sufrido un profundo deterioro¹⁴. Así, la ilusión temprana de contar con un Estado de bienestar que atendiera las necesidades de la población carenciada conforme a criterios de universalidad y equidad, ha sido destruida por la evidencia de un Estado gobernado por la incoherencia, sometido a las apropiaciones corporativas, con modos de acción arbitrarios y autoritarios y en el que la corrupción juega también en contra de los más necesitados. Además, otros mecanismos, como las obras sociales, se vieron afectados por la caída de sus ingresos debido a la reducción de la masa asalariada y de los niveles de remuneraciones. Así, se produce por una doble vía un aumento de la vulnerabilidad de la población, aun de aquella que mantiene sus condiciones de empleo¹⁵.

3. Sobre el telón de fondo de esta situación económica se despliegan otros aspectos igualmente graves. Un clima social de desencuentro, falta de esperanzas e incertidumbre permanente, acompaña a un deterioro normativo que se aproxima a la anomia. En él, las prácticas participativas enfrentan dificultades mayúsculas para desarrollarse y consolidarse. Las premuras de la subsistencia desplazan a los requerimientos de más largo plazo de los intentos de construir capacidades sociales en las organizaciones comunitarias. Una sociedad que estuvo caracterizada por el asistencialismo del Estado y por el paternalismo de las estructuras políticas y de representación social, no constituye, además, campo fértil para el desarrollo de esas experiencias. La llamativa ausencia o debilidad de movimientos sociales de base contrasta con los ejercicios movilizatorios que periódicamente vivió el país. Es así como el costo de la reestructuración encuentra a la sociedad con escasos recursos organizacionales para afrontar sus nuevas necesidades y para generar las respuestas que el Estado no provee.

4. Ese clima social y esos antecedentes guardan relación con una profunda crisis de los mecanismos de representación social. Desde las organizaciones vecinales hasta los partidos políticos, pasando por las entidades de promoción de intereses sectoriales y por los ámbitos en los que se formulan y adoptan las decisiones públicas, la fidelidad de los comportamientos de los dirigentes a las

aspiraciones de los representados es visualizada al menos como problemática y dudosa. La precariedad de los ámbitos de participación y la crisis de los mecanismos de representación ponen de manifiesto la debilidad del proceso de democratización. La vuelta a los marcos constitucionales sólo muy lentamente ha dado lugar a nuevos hábitos de negociación, sin por ello agregar transparencia y receptividad al funcionamiento del Estado.

III.2. Las macrosoluciones

Una economía que no crece desde hace lustros parece no estar en condiciones de satisfacer las expectativas postergadas. Así, puede afirmarse que el agravamiento de los problemas vinculados al empleo y la pobreza no será un episodio pasajero, ya que la dimensión que han adquirido hace presumir que su superación demandará años de labor, ingentes recursos y políticas económicas exitosas y estables. Es en este escenario que debe hacerse la consideración de las contribuciones de los pequeños proyectos a la resolución de estos problemas.

Las macrosoluciones, entonces, sólo serán consecuencia de políticas que atiendan a esas dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales¹⁶. Obviamente, en lo económico esas soluciones llegarán cuando las políticas permitan el reencuentro del crecimiento con la equidad. Por cierto, ellas deberán provocar una nueva inserción internacional, la reformulación del perfil productivo, la reasignación espacial de actividades y una redistribución global de recursos, revisando los regímenes de subsidios y de transferencias internas. Todo ello prolongará y aumentará, sin duda, los costos que gran parte de la sociedad está sobrellevando. De ahí que deban diseñarse políticas y programas sociales que alivien ese costo y hagan más justa su distribución, a la vez que alienten comportamientos sociales participativos, solidarios y de desarrollo de las propias capacidades de acción.

Las políticas dirigidas a remediar y revertir esta situación deben ser múltiples y atacar distintos niveles. Con propósitos analíticos que permitan ubicar el plano de mayor efectividad de los pequeños proyectos, pueden distinguirse cuatro niveles. En primer lugar, están las *políticas económicas dirigidas a alcanzar el crecimiento con equidad*. De ellas se desprenderán efectos sobre el nivel de empleo y la distribución del ingreso. Luego, están las *políticas sociales clásicas* (educativas, sanitarias, de seguridad social, etc.), las que desempeñan un papel crítico para el mantenimiento de las capacidades sociales, reorientándolas para que su cobertura alcance efectiva y privilegiadamente a los grupos más golpeados por la crisis¹⁷. Pero, además, se hace preciso adoptar *políticas para afrontar la emergencia*, dando respuestas a la urgencia de subsistencia de sectores crecientes de la población (acciones en materia de esfuerzo nutricional, de generación de empleo temporal, etc.). Estas deben combinar los impactos de corto plazo sobre la satisfacción de necesidades básicas con el mantenimiento y desarrollo de los

recursos humanos, así como con la preservación de la infraestructura y de los servicios a las poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad. Por último, *están las políticas de aliento y apoyo a la organización de la comunidad y a la transferencia de capacidades a grupos sociales en situación de pobreza*. Este es, precisamente, el nivel de los pequeños proyectos¹⁸.

La orientación actual de las políticas del primer nivel, que ahondan la recesión y agravan el carácter regresivo de la distribución de ingresos, junto al deterioro de las segundas, hacen que los pequeños proyectos sean vistos como medios ya no de desarrollo, sino de alivio a las penurias presentes, en particular por su aptitud para acciones focalizadas y selectivas. Es decir, pasar a inscribirse también dentro del ámbito de las políticas y programas de emergencia.

Las políticas y programas de emergencia tienen que alcanzar a porciones muy significativas de la población por la naturaleza del fenómeno. Dado el proceso de creciente heterogeneidad social, de diversificación de la problemática del empleo y de crecimiento explosivo en la especificidad de situaciones, las políticas de alcance masivo deben ser complementadas por programas *focalizados y selectivos*. A su vez, las políticas y los programas masivos requieren una revisión para evitar su frecuente regresividad, ya que éstos suelen encubrir subsidios a aquellos grupos con mayor capacidad de gestión ante el Estado. La resolución de la inequidad en la asignación del gasto social es una condición ineludible para la mayor efectividad de las políticas.

En el presente se está dando un debate entre los proponentes de las políticas focalizadas y selectivas y los que abogan por las políticas sociales universalistas que recuperen la noción de ciudadanía como título suficiente para acceder a los servicios sociales¹⁹. Esto último implica la superación de las apropiaciones de segmentos del Estado realizadas por grupos corporativos específicos que distorsionan el sentido de las intervenciones y de las políticas públicas, superando la regresividad anteriormente apuntada. Este debate encierra dos posturas legítimas y asentadas en valores correctos²⁰. No obstante, la diferencia está dada por el énfasis, las urgencias que reflejan y los supuestos sobre los que se basan sobre la posibilidad inmediata de producir reorientaciones significativas en el gasto público y de mejorar la eficiencia de los mecanismos de suministro de los servicios sociales. En sí mismas, focalización y selectividad no son cualidades contrapuestas a masividad. Por el contrario, los programas con esos atributos deben incorporarse a un contexto de programas de alcance masivo, con acciones que simultáneamente atiendan a las necesidades más apremiantes y a la construcción de una mayor justicia en el acceso a los servicios y en la distribución de las cargas.

Esta aproximación superadora de dualidades que se profundizan por la intensidad del debate es válida de igual manera con respecto a las acciones dirigidas a la emergencia²¹. Estas son, con frecuencia, acusadas de asistencialismo y de ser deteriorantes de las capacidades de los destinatarios. Estas

acciones pueden también tener componentes y orientación dirigidos al desarrollo. Por ejemplo, la creación de empleo temporal podría dirigirse a la satisfacción simultánea de otras necesidades, como en lo referido al medio inmediato de vida, estimulando las acciones comunitarias que refuercen la integración y la solidaridad social y preservando capacidades y aptitudes de la población, con eje en los grupos en situación más apremiante. De igual manera, la canalización de recursos a través de la organización social puede satisfacer requerimientos de eficiencia en la ejecución de los programas masivos, posibilitando el desarrollo institucional y la participación. En ambos casos, los pequeños proyectos responden a objetivos múltiples, evitando que las acciones masivas se constituyan en nuevas modalidades de asistencialismo.

Dentro de este marco de articulación entre programas, corresponde analizar las contribuciones de los pequeños proyectos en términos de varias dimensiones: a) su escala, de manera de determinar la viabilidad de sus impactos macrosociales, b) la eficacia y la eficiencia en su ejecución, para asegurar el mejor uso de los recursos sociales, c) su relevancia en cuanto a sus consecuencias efectivas sobre los grupos en situación de pobreza, y d) su replicabilidad, como medio de satisfacer los criterios de escala y relevancia. A estos aspectos están dirigidas las secciones siguientes.

IV. Las contribuciones de los pequeños proyectos a la resolución de los macroproblemas

Como se anticipó, por su propia definición, los pequeños proyectos tienen una escala reducida. Esto implica la movilización de recursos financieros de poco volumen, operaciones circunscriptas en el tiempo y en el espacio, beneficiarios claramente identificados y posibilidades limitadas de alterar las condiciones estructurales en que éstos se encuentran.

La escala reducida hace que los pequeños proyectos puedan ser visualizados como instrumentos eficaces para satisfacer requerimientos de integralidad, focalización y selectividad, pero con escasa relevancia social si se entiende por tal la capacidad para realizar contribuciones significativas y masivas sobre la situación estructural de pobreza, carencia o marginamiento vivida por casi un tercio de la población del país.

Puesto en estos términos, el problema central consiste en determinar si las contribuciones a nivel micro de los pequeños proyectos pueden potenciarse para que se alcance esa relevancia macrosocial²². Por cierto, este tránsito encierra una cuestión por demás compleja, ya que esas contribuciones no se refieren exclusivamente a sus consecuencias para el núcleo de beneficiarios a que está dirigido y a su circunstancia inmediata, sino que comprenden los impactos resultantes de la visibilidad adquirida, del aprendizaje diseminado socialmente y de los procesos desencadenados por su ejecución²³. Por lo tanto, la simplificación de los planteos

y de las propuestas puede inducir a irracionalidades, al no reconocer el papel que puede jugar la iniciativa social y los eslabonamientos generados. El análisis siguiente trata distintas posibilidades que puede asumir ese tránsito, facilitándolo a través de los contenidos de los programas y del diseño de mecanismos institucionales adecuados.

IV.1. Las vías para alcanzar la masividad del impacto

La contribución de los impactos de los pequeños proyectos a la masividad puede alcanzarse por cuatro vías que vale la pena considerar y que constituyen el marco de estrategias alternativas en las que adquieren sentido y relevancia²⁴:

1. En primer lugar, si fuese posible ejecutar un número suficientemente grande de pequeños proyectos, la relevancia social se alcanzaría a través de la escala no ya de un proyecto, sino por su *replicación y articulación horizontal*. En este caso, las consecuencias serían el aumento de escala a través del número de experiencias realizadas y la generación de eslabonamientos y externalidades que multiplicarían sus impactos.

2. Si estas acciones, aun cuando limitadas en número y restringidas en su alcance, pudiesen complementar a programas públicos de mayor cobertura, las contribuciones al desarrollo social podrían potenciarse por medio de una *articulación vertical*. Esta permitiría una mejor asignación global de recursos, aprovechando las capacidades institucionales de distintos actores en un marco de complementación y convergencia de esfuerzos.

3. Si los pequeños proyectos contribuyesen a promover ambas articulaciones a través de la *movilización autónoma* de los participantes para la constitución de nuevos agrupamientos sociales o para generar demanda sobre los contenidos de esas políticas, esa significación también estaría dada por la capacidad para alterar la distribución de recursos de poder presentes en la sociedad y, por esa vía, incidir en las condiciones estructurales en que están sumidos los sectores en situación de pobreza.

4. Los pequeños proyectos pueden ser considerados como experiencias de las que se extrae un aprendizaje que es movilizado por distintos actores sociales. Su valor excede en este caso el impacto que las acciones puedan tener sobre su contexto inmediato. Este crecimiento de los recursos a disposición de la sociedad por la adquisición de mayores capacidades cognitivas puede agregar racionalidad y efectividad a la organización y a la gestión social.

IV.2. La articulación horizontal entre pequeños proyectos

En esta sección se considera la conveniencia de crear mecanismos para la articulación horizontal entre pequeños proyectos para que sus contribuciones alcancen una efectiva relevancia macrosocial.

IV.2.1. La escala y las externalidades

Nos encontramos con una primera dificultad para determinar las contribuciones macrosociales de los pequeños proyectos. Ella es de orden empírico, ya que no existen suficientes estudios rigurosos para apoyar el análisis. Podría recurrirse, para salvar esta dificultad, a las evaluaciones ex-post de los proyectos, aun cuando sólo permiten extraer conclusiones por inferencia, pues, por el marco específico en que se realizan y por su propia finalidad, no suelen incorporar aspectos vinculados a este nivel. Es decir, son evaluaciones de los productos, resultados e impactos que parten del supuesto de la legitimidad y adecuación del sentido y de los objetivos definidos en su diseño y, por lo tanto, dejan de lado sus consecuencias para planos más agregados de acción social. Con estas limitaciones, las evaluaciones arrojan una evidencia suficiente sobre la efectividad de esta modalidad de intervención, fundada en su perspectiva temporal de largo plazo, la transferencia de capacidades organizacionales y de gestión y su vinculación con la resolución de problemáticas críticas para la población.

Según esas evidencias, los pequeños proyectos podrían tener un impacto de importancia sobre la realidad social a través de su multiplicación, el que sería mayor cuanto más numerosas sean estas experiencias. La escala se lograría por la replicación. Una suma de pequeños proyectos podría alcanzar a porciones significativas de la población o alterar las bases para el desarrollo de regiones o ámbitos geográficos específicos. Aun cuando cada uno de los proyectos pueda mantener su independencia en el diseño y la ejecución, la escala lograda permitiría superar el alcance restringido de los proyectos considerados individualmente: sería una escala ganada a través de la agregación de impactos.

Pero estas evaluaciones también aportan datos sobre contribuciones que exceden a los grupos a los que están dirigidos los pequeños proyectos. Estos también producen "externalidades" que incrementan su valor macrosocial. Sus consecuencias se hacen sentir por un sendero indirecto: la producción de eslabonamientos, la liberación de energías sociales para la puesta en marcha de nuevas iniciativas, la experimentación con modelos de acción susceptibles de replicación, la creación de redes sociales y el despliegue de la solidaridad, el desarrollo organizacional de los grupos de base, la alteración en la estructura de poder local, etc.

IV.2.2. El aumento de escala a través de la replicación

Veamos en primer lugar el aumento de escala a través de la multiplicación del número de pequeños proyectos. El tránsito a una masa de pequeños proyectos que tenga un impacto macrosocial puede darse a través de distintas alternativas lógicas que vale la pena considerar pues cada una de ellas enfrenta condiciones de viabilidad y problemas de diseño distintos. Las conclusiones a que arribemos

permitirán poner en un contexto más realista las aspiraciones en que se fundan muchas estrategias de promoción de esta modalidad de acción. Analizaremos dos: la ejecución simultánea de un número suficiente de proyectos para producir el impacto macrosocial, y la secuencial, en la que el encadenamiento de efectos se produce a través del tiempo.

La primera de las posibilidades enfrenta graves problemas de viabilidad. Ellos tienen que ver con el número de pequeños proyectos requerido para producir un impacto masivo, y sus demandas en materia de recursos.

a) Los pequeños proyectos alcanzan desde unas pocas familias hasta comunidades enteras, pero difícilmente sus beneficiarios superen a algunos cientos. Por cierto, el número de proyectos que habría que ejecutar para tener un impacto masivo y directo sobre la problemática social global escapa a toda posibilidad actual en materia de disponibilidad de recursos y de capacidad de acción. Un cálculo basado en supuestos generosos sobre la población objetivo de cada proyecto en una cifra de mil personas, llevaría el número de experiencias suficientes para alcanzar a la totalidad de la población en situación de pobreza a las diez mil experiencias.

b) Estos proyectos tienen, como se dijo más arriba, objetivos múltiples, utilizan una batería de instrumentos variados y el vínculo entre el agente de cambio y los beneficiarios es regular y sistemático. Además, son de tipo intensivo, implicando esta cualidad la aspiración de transferir capacidades y modificar comportamientos de la población beneficiaria, con requerimientos importantes en materia de apoyo en cuestiones técnicas, organizacionales y sociales. De ahí que el personal afectado a la implementación sea numeroso, cuente con calificaciones profesionales específicas y requiera una supervisión con alta capacidad técnica. Todo ello determina que la relación entre el número de beneficiarios y el costo de gestión del proyecto sea notablemente más elevada que en los programas de mayor escala. La consecuencia es que la multiplicación de esas experiencias y su ejecución simultánea resulta absolutamente inviable por la incapacidad de satisfacer sus demandas técnicas.

Estos problemas de viabilidad generan tensiones en las etapas de diseño de políticas y programas, ya que imposibilitan dar satisfacción conjunta a objetivos de cobertura e integralidad. Su resolución conduce siempre a soluciones que distan del óptimo. Por ello es conveniente detenerse en su señalamiento y aportar elementos para su superación.

IV.2.3. La masividad y el conflicto entre cobertura e integralidad

Conforme a lo señalado, puede afirmarse que cuanto más importantes son los objetivos de promoción y desarrollo social, más intensivo es el proyecto en la utilización de apoyo técnico y, por lo tanto, más costosa su implementación. A la vez, cuanto más importante es el componente de transferencia de capacidades

organizacionales y de gestión, más larga será la duración del proyecto. Esto hace que pueda establecerse una correlación entre su contribución al desarrollo, su duración y su costo. Las consecuencias para la incorporación de esta modalidad de acción en las políticas públicas son importantes y, por ello, deben ser tenidas en cuenta para encontrar la combinación más adecuada en función de la disponibilidad de recursos y de las aptitudes de distintos tipos de organizaciones.

Veamos en primer lugar la cuestión de los recursos públicos. Si se parte de un supuesto de recursos fijos y escasos, la decisión política enfrenta la opción entre la cobertura amplia y el carácter focalizado e intensivo de los programas. Avanzar en la ejecución de programas de gran escala lleva a reducir los recursos para el financiamiento de pequeños proyectos, disminuyendo la posibilidad de lograr impactos significativos por la agregación de los resultados.

Consideremos ahora la cuestión de las capacidades institucionales para atender los requerimientos de los programas conforme a su escala. Este conflicto tiene su resolución natural en el tipo de organización que da lugar a los programas. Los de tipo masivo y de cobertura amplia sólo pueden ser ejecutados desde el Estado pues constituyen el cumplimiento de funciones que responden a su naturaleza misma y que, por lo tanto, son irrenunciables. En este sentido, y aun más allá de argumentos políticos e institucionales, la presencia del Estado es irreemplazable en la ejecución de políticas y programas, al menos debido a que la magnitud de recursos a ser movilizados sólo puede ser alcanzada a través del financiamiento público.

Queda por tratar la cuestión de los requerimientos organizacionales y de gestión de los programas focalizados y selectivos. En este caso, conviene analizar las capacidades del sector público. Puede afirmarse que las organizaciones del gobierno central tienen enormes dificultades para ejecutar estos programas. Las normas que las rigen, la naturaleza del personal, las rigideces para la movilización de los recursos financieros y materiales, las tradicionales asignaciones de competencias con base en la especialización funcional y los criterios utilizados para evaluar la gestión, conspiran contra la posibilidad de ejecutar programas con estos atributos.

La descentralización es un medio para superar algunas de estas dificultades, ya que puede contribuir a alcanzar una mayor adecuación a las condiciones locales y a generar mecanismos de participación social que otorguen eficiencia y transparencia a las acciones, acercándose así a satisfacer los requerimientos de focalización y selectividad²⁵. En este sentido, el papel de los gobiernos locales es crítico frente a la creciente especificidad de las situaciones generadas por los nuevos atributos de los problemas de la pobreza.

Las ONGs y las agencias donantes enfrentan la misma opción estratégica entre cobertura e integralidad, pero en este caso tiene una resolución obvia. Las ONGs carecen de despliegue geográfico, recursos y vocación para la realización de acciones con escasa interacción con los beneficiarios. Salvo en aquellas

situaciones de emergencia social en que operan como mecanismos asistenciales para el suministro de alimentos o atención médica, sus acciones tienen un horizonte temporal prolongado, transfiriendo capacidades en mayor medida que recursos.

La consecuencia es la posibilidad de resolver este conflicto debido a la neta diferenciación en los requerimientos de los programas y proyectos conforme a su escala. De igual manera, la localización de capacidades específicas en distintos tipos de organizaciones permite aportar otros elementos para esa resolución. Frente a la evidencia de las tremendas dificultades para implementar acciones públicas selectivas y focalizadas y a la previsible prolongación -y aun agravamiento- de las deficiencias de los mecanismos administrativos del Estado, es sensato buscar, entonces, los modos más adecuados para asignar los escasos recursos disponibles. De ahí que sea conveniente concentrar la acción del Estado en programas para los que su capacidad de implementación parece más adecuada.

Esta conveniencia choca con la existencia de demandas políticas y sociales para que las unidades públicas ejecuten pequeños proyectos, a la vez que las ONGs reclaman su participación en los programas estatales de cobertura masiva. La receptividad a esas demandas y reclamos revela la existencia de lógicas de desenvolvimiento institucional por las que las organizaciones pretenden mantener su legitimidad ante sus clientelas y acrecentar sus recursos a través de la ampliación de sus actividades. Esta lógica conduce a una situación en la que las organizaciones públicas descuidan los campos de acción que le son esenciales y las no gubernamentales desdibujan su perfil y distorsionan sus capacidades.

En consecuencia, debe descartarse la pretensión de alcanzar la masividad a través de la ejecución simultánea de un número suficiente de pequeños proyectos por las dos razones señaladas: sólo podría satisfacerse esa aspiración a costa de resentir los programas de escala mayor o el intento llevaría graves problemas de eficiencia en la implementación por la asignación de responsabilidades a organizaciones que no cuentan con capacidades para asumirlas. En este sentido, es preciso reafirmar que las contribuciones de los pequeños proyectos serán mayores cuando atiendan a la especificidad y heterogeneidad de situaciones que conforman los macroproblemas, sin por ello competir con los programas masivos. Cuanto mayor esa heterogeneidad, mayor es el espacio para la complementación entre estos dos niveles de acción. Esta complementación, además, es necesaria entre las organizaciones que cuentan con capacidades diferenciales para actuar en ellos.

IV.2.4. La masividad y el conflicto entre agregación y procesos

Pero no es solamente a través de la simultaneidad de los impactos de un número importante de pequeños proyectos independientes que podría alcanzarse la relevancia macrosocial. Su contribución a la resolución de los macroproblemas puede resultar también de la agregación de impactos que se refuercen mutuamente.

te hasta alcanzar una masa crítica de experiencias que precipite nuevas realidades o comportamientos sociales, o de la articulación de los procesos desencadenados a partir de su ejecución. Esto es posible pues la aplicación intensiva de recursos sobre poblaciones seleccionadas provoca efectos de difusión, replicabilidad y eslabonamiento a nivel local, generando ondas que trascienden el marco inmediato de cada proyecto, produciendo impactos diferenciales a través del tiempo. Estos efectos pueden ser objeto de diseño, alcanzando los cambios macrosociales a través de este camino indirecto.

Esta posibilidad reduce enormemente los problemas de viabilidad planteados por la anterior. Pero no es solamente ésta la diferencia. Admitir el carácter interdependiente, recíproco, potenciador de los impactos refleja una concepción del proceso de desarrollo distinta, con importantes consecuencias operacionales. En efecto, la contrastación de las posibilidades de apuntar a la relevancia macrosocial a través de la simultaneidad de los impactos o de los eslabonamientos temporales, pone de manifiesto la existencia de estrategias alternativas. En este sentido, puede reproducirse el debate presente en las primeras contribuciones de la literatura económica al problema del desarrollo. Algunos sostenían la corrección de adoptar enfoques globalizantes y balanceados, concibiendo al crecimiento como el producto de una multitud de acciones e inversiones simultáneas. El ritmo del desarrollo sería acompasado, evitando que las rigideces y los rezagos en algunos sectores neutralizaran el impacto de la inversión en otros. Hirschman, por el contrario, sugería una estrategia indirecta, por la que el crecimiento en algún ámbito de actividad serviría para desencadenar procesos y energías en otros y, por medio de complejos eslabonamientos, se superaría el círculo vicioso del subdesarrollo.

La extensión por analogía al ámbito de lo social de esa polémica llevaría a dibujar dos alternativas. La primera consistiría en pequeños impactos de gran cobertura producidos por la implementación de numerosos proyectos. Su número y dispersión poblacional y geográfica definirían su importancia social, aun cuando para cada beneficiario el cambio en la situación vivida fuese sólo incremental. Los requerimientos en materia de número de proyectos a ejecutar harían que los recursos asignados a cada uno de ellos fueran pequeños, lo que guardaría relación con la profundidad de los cambios que podrían inducir. La segunda alternativa implicaría grandes impactos de elevada focalización provocados por una cantidad limitada de emprendimientos, con alta intensidad en materia de apoyo organizacional y técnico y de articulación horizontal con otros actores sociales. En este caso, la suerte del programa dependería de las capacidades efectivamente transferidas y de su impacto dinamizador sobre el contexto social inmediato del proyecto.

Este conflicto no es ajeno al considerado en el punto anterior. La estrategia por agregación aspira a la masividad a través de la multiplicación de experiencias independientes. Supone la existencia de recursos suficientes como para que, en

algún momento, sea alcanzada una porción importante de miembros de la sociedad que comparten la situación de pobreza, carencia o marginamiento. Si bien satisface criterios de equidad, pues el conjunto de la población en situación de pobreza tiene las mismas probabilidades de ser beneficiada por las acciones, implica una dispersión que difícilmente modifique las capacidades o la situación actual de los beneficiarios. Puede contribuir, sí, a satisfacer en forma inmediata necesidades básicas perentorias, pero su aporte al desarrollo social será nulo, ya que el éxito de los programas de desarrollo social depende no sólo de la cobertura, sino también de la efectividad y perdurabilidad de los cambios en las capacidades y en los comportamientos.

Además, la estrategia "balanceada" tiene otras exigencias. En ella, los impactos deberían darse con simultaneidad. Si así no fuese, el carácter autosostenido no se alcanzaría y cada experiencia quedaría librada a su suerte, pero desarticulada de una transformación macrosocial. Un ejemplo particular de esta estrategia está constituido por los programas de crédito para la formación o desarrollo de la microempresa. En ellos existe un principio de focalización por la naturaleza de los beneficiarios, pero su impacto social sólo es significativo si el volumen de los recursos movilizados tiene un caudal suficiente para hacerlo accesible a un número importante de miembros del sector informal. Ese impacto además está minimizado por la dificultad de modificar a través de crédito, las capacidades productivas o comerciales. En el caso de la estrategia no balanceada, los programas de capacitación y asistencia técnica dirigidos a las microempresas con mayor potencial de crecimiento podrían generar, a través del fortalecimiento de la gestión, demanda adicionales de empleo y mejores articulaciones de mercado.

La estrategia que enfatiza el desencadenamiento de procesos genera también problemas, ya que supone un acceso diferencial a los beneficios de la participación en los proyectos. Una primera cuestión la constituye el tema de la equidad. Los primeros atendidos son los que reciben una mayor acumulación de ventajas por la simple persistencia en el tiempo de los impactos. Los criterios de selección pasan, entonces, a ser centrales en la definición de los programas. Esta es una cuestión que se manifiesta en términos diferentes si el programa es masivo o focalizado. En el primer caso, remite a la decisión política que beneficia a una categoría de la población con respecto a otra. En el segundo, la determinación del grupo beneficiario pasa a radicar en los niveles de implementación de los programas. La pregunta de por qué un grupo es elegido para participar en lugar de otro suele tener, en esta situación, respuestas ambiguas y muchas veces arbitrarias que pueden esconder relaciones de clientelismo, tanto de parte de las organizaciones públicas como de las no gubernamentales.

Otra cuestión se refiere a los criterios de selectividad. Para el caso en que se busque la mayor articulación de los impactos a través del tiempo, éstos no pueden ser sólo los de atención a las necesidades. El potencial de crecimiento

del grupo de beneficiarios (cuando se pretende la constitución de nuevos actores sociales), el carácter típico de la situación vivida (cuando se trata de extraer un aprendizaje que puede ser utilizado en replicaciones de la experiencia), la viabilidad de su seguimiento y evaluación para identificar ese aprendizaje, etc., son consideraciones a tener en cuenta en función del objetivo perseguido por el programa o en la estrategia institucional en la que se inserta el proyecto. Desde una perspectiva más interna a las instituciones ejecutoras, los criterios de selectividad pueden consistir en la adecuación de las demandas del proyecto a sus recursos, en la visibilidad social, en las facilidades de acceso, etc., sin que respondan a consideraciones que tengan en cuenta tanto la relevancia social como la equidad.

La elección entre estas dos estrategias debe privilegiar los procesos y los eslabonamientos. La superficialidad de los impactos, así como la vulnerabilidad de los logros alcanzados debido a las escasas transformaciones producidas en las capacidades de los beneficiarios, compensan las obvias ventajas de la primera en materia de equidad. Los procesos, a pesar de sus largos períodos de maduración, son los que permiten la institucionalización de los cambios en los comportamientos y la acumulación del aprendizaje. Pero es justamente por ello que se hacen más críticas las etapas de definición de prioridades en materia de situaciones a atender y de selección de los grupos, así como los requerimientos metodológicos y la atención a los eslabonamientos que pueden producirse a partir de la ejecución, de los resultados y de los impactos de los pequeños proyectos.

IV.2.5. La masividad, la visibilidad y la replicabilidad autónoma

En el punto anterior se subrayó que la elección de la estrategia debe privilegiar los eslabonamientos y el desencadenamiento de iniciativas hacia ámbitos o poblaciones ajenas a las beneficiadas en forma directa e inmediata. Así, el impacto macrosocial se logra por un efecto de eco que adquiere resonancias crecientes a partir de las articulaciones generadas. Estas pueden buscarse deliberadamente o resultar de la propia dinámica generada por y en torno al proyecto, pero sin ser perseguidos explícitamente.

Comencemos por las situaciones más simples, con un eslabonamiento inmediato al interior de la población objetivo. Un caso de interés se da cuando coinciden la población alcanzada por el proyecto y la comunidad (como en las experiencias de desarrollo micro-regional que siguen la estrategia de desarrollo balanceado en ese nivel de acción social). Se procura un impacto masivo en un ámbito restringido y, a partir de él, la acumulación de energías genera acciones autónomas de desarrollo. El proyecto se constituye en el disparador de un proceso autosostenido en el que participa toda una comunidad, con consecuencias que pueden disiparse a ámbitos geográficos más amplios y crear ondas de creciente relevancia macrosocial. Los proyectos de desarrollo rural integrado respondieron a esta aspiración, al igual que los proyectos de desarrollo comunitario.

Esta situación de coincidencia es óptima para el tratamiento integrado de las problemáticas de una población determinada, para avanzar con métodos de planificación que integren esfuerzos interinstitucionales y para ejecutar acciones secuenciales que permitan la progresiva construcción de capacidades y la superación de obstáculos y restricciones. Los procesos desencadenados forman parte de la intencionalidad del proyecto, pero la propagación de los efectos a otras esferas o ámbitos no forma parte de su diseño. Si esta propagación se da, será como consecuencia de la iniciativa social que lleva a la repetición de experiencias. El proyecto es una unidad centrada en sí misma, con metas referidas al grupo. Su logro constituye el criterio básico para determinar el éxito.

Otra modalidad a través de la cual se produce esta articulación consiste en la operación de los mecanismos del mercado. Este es el caso de los proyectos de generación de empleo, o con contenidos centrados en incrementos de la productividad o en la viabilidad económica. El impacto directo sobre el conjunto de la comunidad no forma parte de sus objetivos. Desde ya, su éxito genera eslabonamientos a través del mercado, aun cuando sus efectos se concentran en los participantes, sin adquirir por ello significación comunitaria. La consolidación de la actividad puede generar nuevas oportunidades que son aprovechadas por otros miembros de la comunidad, desencadenándose de este modo procesos de desarrollo de creciente relevancia social.

Por último, está el frecuente fenómeno de replicación de los contenidos de los proyectos a partir de la contrastación de experiencias, la visibilidad de lo realizado, la emulación social o la imitación. De notable significación en materia de difusión de innovaciones agrícolas, esta replicación autónoma adquiere características semejantes en el medio urbano por medio de los emprendimientos de sociedades vecinales y de las iniciativas grupales en materia de proyectos productivos y de actividades dirigidas a la subsistencia.

Estos efectos pueden ser objeto de acciones deliberadas dirigidas a estimularlos. Varios son los medios para ello, los que varían según los tipos de proyectos. La realización de encuentros, las visitas e intercambios a lo largo de distintas etapas de ejecución, la promoción de redes para facilitar el aprovechamiento de las capacidades adquiridas y la puesta en marcha de servicios de apoyo para facilitar las acciones nacidas de las iniciativas sociales, todos constituyen modos que pueden contribuir a avanzar en dirección a un mayor impacto social. Vale la pena subrayar que estas acciones están dirigidas a la articulación de actores -organizaciones populares, ONGs, etc.,-. Los proyectos son sólo el marco y la ocasión para el establecimiento de relaciones horizontales. A través de este impacto organizacional su aporte social trasciende más allá de su propia existencia.

IV.3. La articulación vertical con las políticas públicas

Hasta aquí se ha hecho referencia a la aspiración de resolver los macroproblemas por medio de los pequeños proyectos y se han discutido algunos aspectos que hacen a sus contribuciones. El análisis, empero, no consideró su articulación con los contenidos de las políticas públicas, aun cuando se ha afirmado el carácter complementario que pueden asumir con los programas masivos ejecutados por el Estado.

Podría sostenerse que los pequeños proyectos alcanzan una adecuada significación macrosocial si se articulan con los contenidos de las políticas públicas, produciéndose un refuerzo mutuo con el consiguiente aumento de la efectividad. Esta articulación es problemática. En las siguientes secciones se tratan algunos aspectos de importancia operacional, que simultáneamente desbordan este campo pues hacen a la naturaleza de las relaciones entre el Estado y distintos mecanismos de la sociedad civil. El análisis partirá de la consideración de distintas posibilidades de articulación, comenzando por aquella que impone mayores requerimientos al Estado en materia de capacidad de orientación social.

IV.3.1. Las aspiraciones y la realidad

Esta primera posibilidad consiste en la existencia de un marco de políticas que da sentido y coherencia a objetivos de desarrollo social. El instrumento que posibilitaría la convergencia sería un plan de desarrollo social, integrado por programas y proyectos. El Estado definiría el conjunto de acciones a emprender. Los pequeños proyectos formarían parte del conjunto de esas acciones previstas en el plan. Su ejecución sería parte de la implementación de las políticas, con independencia de la naturaleza de la institución que la tuviera a su cargo, ya que las ONGs podrían adoptar como propio ese marco e insertar sus acciones dentro del plan, ejecutando algunos de los proyectos en él contenidos. Además, el esquema sería reforzado si el Estado concurriese a su financiamiento. Ejemplos de esta posibilidad serían un plan de desarrollo integrado compuesto por una multitud de proyectos localizados en micro-regiones agrícolas, o un programa de vivienda popular consistente en proyectos de construcción por ayuda mutua.

Esta posibilidad contrasta con la realidad que se ha ido conformando en la mayoría de los países latinoamericanos²⁶. El análisis requiere reconocer la complejidad de las relaciones entre las políticas públicas, las acciones de las unidades de distintos niveles del Estado y las iniciativas no gubernamentales. En primer lugar, esa planificación del desarrollo social no se ha alcanzado en ningún país de la región. Coexisten definiciones parciales de políticas, programas ejecutados por entidades públicas o no gubernamentales que se coordinan por impulsos locales de los funcionarios o técnicos y acciones estatales que no responden a ninguna directiva superior. Los pequeños proyectos se han desarro-

llado en forma paralela o al margen de las políticas sociales y, en muchas oportunidades, constituyendo la respuesta de la iniciativa social a la inacción o inefectividad del Estado o, aun, a su carácter represivo. Así, las ONGs se desentendieron, rechazaron o resistieron la intervención pública. Por último, el Estado ha desconocido a las ONGs y mantiene su desconfianza en ellas. Carente de instrumentos para convocarlas y apoyarlas, ni siquiera ha utilizado sus recursos presupuestarios como instrumento para orientar sus acciones, aun cuando esta situación está cambiando. No obstante esta complejidad, pueden formularse algunas apreciaciones en vista a los desafíos derivados de la conveniencia y deseabilidad de potenciar los recursos sociales y, en consecuencia, para el diseño de los pequeños proyectos.

Estas apreciaciones tienen que responder a algún patrón normativo sobre la gestión estatal. Aquél convencionalmente reconoce como necesarias y convenientes la legitimidad y coherencia de políticas económicas y sociales, su desagregación en programas operacionales, la asignación de responsabilidades de implementación a distintos ámbitos y niveles de gobierno y la eficiencia de esta etapa. Además, la coordinación interinstitucional, la complementariedad con las iniciativas no gubernamentales y la convergencia de sus orientaciones con los comportamientos sociales, son señaladas como condiciones para la eficacia. El análisis de las restricciones y obstáculos enfrentados para que la realidad se acerque a este patrón normativo debe constituir la base para una aproximación rigurosa a la articulación vertical entre políticas y pequeños proyectos.

IV.3.2. Las capacidades del Estado

La experiencia acumulada hasta aquí, así como un anticipo sensato sobre el futuro comportamiento del Estado, permiten afirmar que la realidad está por demás alejada de este patrón normativo. Es obvio subrayar que la gravedad de la situación vivida en los últimos tiempos ha puesto de manifiesto las limitaciones de las capacidades institucionales disponibles²⁷.

Los distintos niveles de gobierno han generado respuestas a la problemática de la pobreza en función del apremio de las circunstancias, careciendo de coherencia y continuidad. Las decisiones sobre políticas y programas, así como los resultados de su implementación, fueron dispersos, escasamente compatibles entre sí y divergentes, con problemas de ejecución imputables a las rigideces en su concepción y a las deficiencias en la capacidad de gestión. En gran medida, este fenómeno es producido por el carácter desarticulado de las demandas que llegan al Estado. La escasa capacidad de organización y gestión de la población afectada, la precariedad de las entidades de base territorial, el marginamiento social y la debilidad de los mecanismos sociales de agregación de intereses, hacen que sus peticiones sean inorgánicas, proclives a ser satisfechas a través de relaciones clientelísticas y, en definitiva, queden postergadas frente a las necesi-

dades de otros grupos sociales.

A estas razones de carácter socio-político se suman otras de tipo organizacional y administrativo. Los ministerios encargados de las políticas sociales han contado tradicionalmente con funciones por demás ambiguas muchas veces de carácter residual. Además, han padecido las consecuencias de la fractura en la atribución de responsabilidades, la que sectorializa los componentes de las políticas sociales. Reducidos a atender las disfuncionalidades de las políticas económicas de ajuste, su inadecuación quedó plenamente de manifiesto al demostrar su incapacidad para dar respuestas coherentes frente al agravamiento de los problemas sociales. Además, la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación y la debilidad analítica de los ámbitos de formulación de políticas contribuyen a reforzar este fenómeno. La débil memoria institucional de las agencias públicas ha provocado que no se acumulara un aprendizaje sustantivo, repitiendo errores y fracasos, afectando personal a tareas para las que no estaba preparado y asignando recursos presupuestarios sin prioridades pre-establecidas. Además, la coordinación constituye un problema permanente cuyas dificultades superan las previsiones de la legislación y la intencionalidad de los políticos y de los administradores de los programas.

Todos estos problemas determinan que la eficiencia en el uso de los recursos para la ejecución de programas sociales sea extremadamente baja, así como su efectividad. Desde ya, puede afirmarse que los resultados no guardan correspondencia con el volumen del financiamiento. La falta de definiciones políticas, la ausencia de planificación estratégica, las deficiencias en la programación, el nulo control sobre las erogaciones y la ausencia de participación social hacen que la implementación sea arbitraria e ineficiente.

En este cuadro de carencias serias en las capacidades para la formulación de políticas y programas, de deterioro en la gestión, de multiplicidad de ámbitos generadores de iniciativas y de obstáculos a la coordinación, no parece razonable esperar que el Estado brinde un marco adecuado para el diseño y la ejecución de pequeños proyectos. Por el contrario, es altamente probable que las presiones y demandas sociales para que los niveles de gobierno den respuesta a necesidades apremiantes determinen que la promoción y la ejecución directa de estos proyectos no sea más que un mecanismo sustituto de las políticas.

En esta situación, los pequeños proyectos no son el resultado de criterios explícitos que orienten la acción pública. Son la consecuencia de iniciativas tomadas en unidades subordinadas de gobierno en respuesta a impulsos locales y con un fuerte contenido de provisionalidad e improvisación. Es decir, esas acciones carecen de un marco que les dé sentido y de una estrategia que las aliente. Pero, además, constituyen una utilización inadecuada de los recursos públicos, ya que requieren modalidades de trabajo para las que las organizaciones estatales suelen no estar capacitadas, a la vez que las distraen de tareas que le son irrenunciables.

IV.3.3. El papel del Estado

Aun suponiendo que el Estado brinde ese marco, podría discutirse cuál debería ser su naturaleza y carácter. En primer lugar, existen algunas necesidades que no pueden dejar de ser satisfechas por el Estado. Ellas se refieren a la provisión de bienes públicos, a los llamados bienes de mérito (educación, por ejemplo) y aquellos bienes que, si bien pueden ser suministrados por otros mecanismos, razones de solidaridad y de conveniencia social justifican su producción estatal. En esta categoría están la salud, la seguridad social, la protección al discapacitado, la promoción de los grupos subordinados, la asistencia en situaciones de carencia extrema, etc.

La discusión actual en torno al papel del Estado lleva consigo un cuestionamiento de muchas de las intervenciones que tienen carácter promocional y solidario. Algunos temen sus consecuencias negativas sobre la asignación global de recursos y sobre los patrones culturales pasivos reforzados por transferencias y subsidios. Esta postura se enfrenta con posiciones que afirman un papel activo del Estado en la redistribución de recursos, en la promoción de la igualdad de oportunidades y en la protección de aquellos con menores capacidades sociales.

Las opiniones sobre el lugar de los pequeños proyectos en el marco de esta discusión son ambiguas. Aquellos que asumen la primera de las posturas ven en ellos, cuando son ejecutados a partir de la iniciativa social y no insumen recursos públicos, los modos apropiados a través de los cuales la sociedad se hace cargo directamente de la resolución de sus problemas, liberando al Estado de tareas que no le competirían. Para los segundos, los pequeños proyectos tienen un sentido independiente de quien los ejecuta o patrocina, aun cuando su significación alcance según los casos matices diferentes y sean susceptibles de distintas interpretaciones.

Cuando el responsable del pequeño proyecto es una entidad pública, la justificación está dada en términos de una racionalidad social explicitada por una política de promoción y de desarrollo y, cuando las situaciones así lo demandan, de resolución de problemas de necesidades básicas insatisfechas. El pequeño proyecto se legitima por esta referencia al papel del Estado y a sus políticas, aun surgiendo de iniciativas aisladas adoptadas por ámbitos subordinados del Estado. Pero cuando la ejecutora es una entidad no gubernamental, la interpretación del sentido del pequeño proyecto es ajena a esta problemática e intencionalidad estatal. Muy por el contrario, con notable frecuencia el pequeño proyecto tiene por propósito construir capacidades sociales al margen del Estado, buscando preservar la autonomía en la definición de las acciones y en las relaciones que establecen los grupos beneficiarios.

Este distinto sentido de los pequeños proyectos, dependiente de la naturaleza de la agencia ejecutora, hace que emerjan dificultades adicionales para la articulación y coordinación interinstitucional y, por consiguiente, para que la acumu-

lación de impactos alcance una escala suficiente para resolver los macroproblemas. Si esta acumulación se produce, será como resultado de un proceso con fuertes contenidos aleatorios y engendrados por las acciones autónomas de múltiples actores sociales.

Si bien ese proceso no puede ser modelado, es posible facilitararlo a través del diseño de mecanismos específicos que lo precipiten y enriquezcan. Su naturaleza debería estar centrada en el encuentro de esos actores sociales -organizaciones de base, sus entidades federativas, las ONGs de promoción, agencias públicas- para provocar la interacción, el conocimiento de las acciones emprendidas, la concertación de esfuerzos y el intercambio de experiencias. La complementación podría ser el resultado esperado de esos encuentros.

IV.3.4. Los instrumentos del Estado

La posibilidad de articulación vertical entre políticas y pequeños proyectos no sólo depende de las distintas interpretaciones sobre el sentido de las intervenciones públicas dadas por estos actores.

Aun enfrentando una situación de multiplicidad de actores involucrados en la ejecución de pequeños proyectos, el Estado podría recurrir a distintos instrumentos para inducir la orientación de las acciones para promover los mecanismos de intercambio, colaboración y complementación. Esta temática presenta posibilidades y restricciones.

En primer lugar, está la diversidad de ejecutantes de carácter público. Estos proyectos son promovidos por distintos ámbitos o niveles de gobierno, cada uno con sus propias jurisdicciones y competencias, racionalidades para la intervención, clientelas, orientaciones profesionales, etc. Frente a esta realidad, los intentos de utilizar instrumentos centralizados para impulsar la articulación entre los proyectos chocan con resistencias dirigidas a preservar estos ámbitos de discrecionalidad y autonomía. Los planes centrales, los mecanismos jerárquicos para la aprobación de programas y proyectos, la coordinación a través de la concentración de las funciones directivas, enfrentan dificultades que no solamente harán evidentes la disponibilidad de limitados recursos de poder, sino también una escasa capacidad analítica y de procesamiento de información.

Lo anterior tiene como primera consecuencia la conveniencia de que la convergencia de esfuerzos realizados por los distintos niveles y ámbitos de gobierno se concrete a nivel local y por medio de instrumentos descentralizados, ocupando entre ellos un lugar fundamental la interacción entre los funcionarios y técnicos y la participación social.

Esta modalidad de articulación tiene -más allá de sus contribuciones al logro de valores de transparencia y control social- un sentido operativo en materia de adecuación a las condiciones locales, eficiencia en el uso de recursos y flexibilidad en la ejecución. Pero también implica que aumentó la incertidumbre en relación a

los impactos agregados finales, la que a su vez se incrementa cuando se suman a la coordinación local pequeños proyectos ejecutados por ONGs. La diferente naturaleza institucional, la ausencia de relaciones jerárquicas entre las agencias y la autonomía en el financiamiento refuerzan las pensiones al aislamiento recíproco.

Descartados los instrumentos jerárquicos y de coordinación imperativa, le queda al Estado un instrumento para influenciar el diseño de los proyectos, las prioridades, la determinación de las áreas de acción y las modalidades de intervención. El financiamiento de proyectos permite la orientación política, preservando la descentralización en la ejecución, la pluralidad de actores participantes y la mejor utilización de los recursos disponibles.

Este instrumento es el mismo que utilizan los organismos de cooperación internacional. La orientación de sus donaciones según sus prioridades y políticas institucionales tiene una influencia notable sobre el tipo de proyectos que ejecutan las organizaciones sociales y no gubernamentales. Frente a la ausencia de líneas de financiamiento locales, aquellas prioridades pasan a constituir de hecho los parámetros a los que se ajustan los pequeños proyectos.

IV.4. La constitución de actores sociales y el aprendizaje

Hasta aquí se han tratado temáticas referidas a la articulación horizontal y vertical de los pequeños proyectos para alcanzar el máximo impacto en la resolución de los grandes problemas asociados a la pobreza. Pero esta consideración es parcial, pues en muchos de los pequeños proyectos los objetivos son otros, de los cuales nos detendremos en dos: la constitución de actores sociales que puedan desplegar una mayor autonomía en la promoción de su propio desarrollo, y servir como experiencias de aprendizaje. Estos objetivos implican una desjerarquización de la importancia de los pequeños proyectos como contribuyentes inmediatos a la resolución de problemas específicos, aun cuando no por ello dejen de tener sentido en cuanto a sus aportes para el desarrollo a nivel microsocioal.

IV.4.1. Los nuevos actores sociales

A través de la constitución de nuevos agentes sociales se aspira a desencadenar procesos que lleven a nuevos modos de organización y gestión social, con un tipo diferente de relación entre lo gubernamental y la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la unidad de análisis cambia: ya no es el proyecto, sino el actor social. Lo crítico: la construcción de recursos de poder a nivel comunitario y local por medio del desarrollo institucional de las organizaciones de base.

Centrar la atención en los actores implica una visión que hasta el presente no ha predominado en los trabajos referidos a los pequeños proyectos. En éstos,

la atención suele estar focalizada en el proyecto, ya sea como una burbuja, aislado de otras fuerzas sociales, o como un gajo de naranja, desprendido del resto de la vida del grupo. Ver al proyecto como una ocasión de desplegar y redistribuir poder obliga a poner en el primer plano la cuestión de los actores.

Este aspecto tiene obvias consecuencias operacionales con respecto a la naturaleza de las acciones que integran el proyecto, al agente de cambio y a la relación con el Estado.

Uno de los problemas mayores en la formulación y evaluación de los pequeños proyectos consiste en determinar el impacto diferencial de sus distintos componentes. A veces, las dificultades emanan de no contar con una adecuada conceptualización de los objetivos buscados y de la jerarquía entre ellos. Si la construcción de actores sociales pasa a ser uno de los elementos fundamentales para determinar la relevancia social, aquellas acciones dirigidas al desarrollo organizacional y a consolidar la participación democrática deberían privilegiarse, así como los proyectos que tengan una mayor visibilidad y resonancia comunitarias. Los centros vecinales, la consolidación de las organizaciones locales para la prestación de servicios que aumenten su capacidad de convocatoria, el auxilio para la definición de sus estrategias y para acrecentar su capacidad de gestión externa adquieren así un interés mayor que, por ejemplo, los proyectos con mayores componentes productivos y menores contribuciones organizativas.

Para el agente de cambio, este tipo de consideración hace que surjan demandas precisas en materia de gestión política y social. Ya no es un agente que transfiere tecnologías específicas, sino que se constituye en partícipe en una estructura de poder que lo afecta y que a su vez su acción procura modificar. Puesto en estos términos, sus instrumentos de diagnóstico, sus metodologías de intervención y sus aptitudes para sumergirse en el conflicto y en la negociación serán otros a los que convencionalmente se utilizan en los proyectos con propósitos restringidos a lo situacional con desmedro de lo estructural.

En cuanto a la relación con el Estado, esta conceptualización del pequeño proyecto implica acrecentar la capacidad de gestión del grupo frente a las organizaciones públicas y a otros actores sociales. Ello no descarta la posibilidad de conflicto; por el contrario, aumenta su probabilidad. Es en este campo en que las ONGs pueden desplegar una acción para la que están mejor capacitadas y para la que cuentan con ventajas comparativas sin competencia. Es más, en ello radica lo esencial de su sentido social.

IV.4.2. Las experiencias de aprendizaje

La consideración de los pequeños proyectos como experiencias de aprendizaje social requiere conceptualizarlos como una puesta a prueba de modelos de acción. Este está definido por: a) la modalidad de relación entre el agente de cambio y el grupo de base, b) por las capacidades transferidas y c) por la

autonomía ejercida o ganada por el grupo a lo largo de la ejecución del proyecto. Los modelos de acción pueden diferir a lo largo del continuo asistencialismo-desarrollo, o pueden contar con diferentes componentes de tipo integrador-reivindicativo. Ponerlos a prueba consiste en indagar la eficiencia y efectividad de cada alternativa. El aprendizaje resultante es la identificación de la contribución de los componentes e instrumentos de estos proyectos a las transformaciones grupales, los factores que las facilitan u obstaculizan, los elementos que explican su eficacia, su inserción efectiva en la vida grupal, su resonancia externa, su sentido para cambios mayores en las condiciones estructurales en que los grupos se encuentran inmersos, etc.

Este aprendizaje tiene distintos sentidos. Por una parte, constituye un aporte a la maduración de los grupos de base y de los agentes de cambio. Además, permite la acumulación del conocimiento sobre los procesos de cambio social planificado, así como sobre los comportamientos grupales de situaciones caracterizadas por la solidaridad y por el conflicto. Por último, puede argüirse que estas ocasiones constituyen instancias fundamentales de la experimentación requerida para la formulación rigurosa de políticas masivas en la forma de experiencias piloto. En este caso, para que cada experiencia adquiera efectivamente ese carácter, es preciso que las condiciones enfrentadas, así como las formas de ejecución, tengan atributos semejantes a los de otras problemáticas susceptibles de ser tratadas con similares procedimientos, o que puedan replicarse.

Con cualquiera de estos sentidos, para que ese aprendizaje alcance relevancia social, requiere acciones en materia de seguimiento, medición, análisis y evaluación. La sistematización, explicitación y socialización de sus resultados constituyen condiciones necesarias para que cada proyecto aporte al cuerpo de conocimientos sobre los procesos de cambio social y de desarrollo institucional y para que alimente los procesos decisorios en torno al diseño de políticas, la selección de metodologías y la ejecución de acciones.

V. Conclusiones

A lo largo del análisis presentado en las secciones anteriores se fueron extrayendo algunas conclusiones parciales que pueden reiterarse brevemente. En primer lugar, las contribuciones de los pequeños proyectos a la resolución de los grandes problemas sociales alcanzarán su dimensión óptima si algunas condiciones se satisfacen, en especial en el ámbito del sector público: a) objetivos y prioridades claramente establecidos para las políticas, los programas y los proyectos; b) criterios de decisión explicitados y consensuados a lo largo de la línea de formulación-implementación-seguimiento y evaluación; c) clara focalización de los proyectos, estableciendo los atributos de la población a alcanzar; d) actividades diseñadas haciendo el mejor uso de las capacidades institucionales disponibles, evitando demandas demasiado onerosas y difíciles de satisfacer en

materia de coordinación; e) los mecanismos institucionales para la articulación sencillos y descentralizados, localizados en el nivel más cercano a la comunidad; f) formas institucionalizadas para canalizar la participación social y promover la legitimidad, la eficiencia y la transparencia; g) participación de ONGs, de organizaciones de base y de entidades representativas de la comunidad en los mecanismos institucionales de articulación; h) concertación sobre las diversas contribuciones, identificación de proyectos, ejecución, apoyo y asistencia, seguimiento y evaluación; i) papel activo de los municipios en la identificación de necesidades y la generación de proyectos, asistiendo a las organizaciones comunitarias para la concreción de sus iniciativas.

Esta situación óptima constituye un patrón de deseabilidad. No obstante, debe atenderse a lo argumentado hasta aquí sobre el cuadro resultante de severos problemas de articulación provocados por las limitaciones del Estado, la autonomía relativa de sus organizaciones y las consecuencias de la legítima independencia de las no gubernamentales. Esos problemas se manifiestan en una variedad de pequeños proyectos que responden a distintas concepciones, prioridades y políticas públicas e institucionales, con muy escasa capacidad de los mecanismos de planificación e implementación estatales para introducir orden y coherencia.

Por lo tanto, es preciso reconocer esa pluralidad, la existencia de distintas capacidades institucionales y las restricciones a la utilización de mecanismos jerárquicos para lograr la convergencia y la coordinación, los contactos e intercambios institucionalizados, la concertación, la generación de redes y los mecanismos sociales de participación pasan a ser requisitos a satisfacer para que los pequeños proyectos tengan el mayor impacto social.

Estos requisitos pueden concebirse para la articulación tanto horizontal como vertical. Para la primera, la constitución de ámbitos regionales y locales de baja formalidad y en los que predominen los componentes técnicos, puede contribuir a una mejor identificación de las necesidades, una mayor focalización de los proyectos, una más productiva socialización de las experiencias y la diseminación de un aprendizaje que estimule el desarrollo de nuevas iniciativas. La presencia en ellos de las organizaciones de los beneficiarios agrega legitimidad y transparencia, pero a la vez contribuye a la constitución de sujetos activos frente al Estado.

La articulación vertical exige la existencia de algunas condiciones en materia de formulación de programas y de mecanismos de financiamiento. En primer lugar, es obvio señalar que la articulación entre los pequeños proyectos y las políticas sociales requiere que el Estado cuente al menos con objetivos y prioridades explícitos. Sobre la base de estas definiciones políticas, la formulación de los programas de acción debe ser participativa para incorporar los insumos provenientes de la experiencia de ejecución de pequeños proyectos, las perspectivas locales y la información referida a las estrategias y programas de otros niveles de

gobierno y de las ONGs.

Además, el financiamiento debe canalizarse preservando la transparencia social, asegurando la mejor utilización de las capacidades institucionales disponibles y haciendo uso de la información suministrada por actividades rigurosas de seguimiento y evaluación. Para que esto último sea posible, el mecanismo de decisión sobre este financiamiento debería estar integrado por representantes del estado nacional, de los niveles provinciales y de organizaciones sociales ejecutoras y beneficiarias de pequeños proyectos.

En cuanto a las ONGs, su vocación, sus capacidades y sus ventajas comparativas indican que sus esfuerzos serán más productivos si se centran en la constitución de nuevos actores sociales, en el refuerzo de sus organizaciones y en la experimentación con nuevas modalidades de acción social. En estos aspectos, su contribución puede ser realmente relevante, tanto para la democratización de la sociedad como para la introducción de una mayor racionalidad en las estrategias y en los comportamientos dirigidos a promover la equidad y el desarrollo social. Si procuran convertirse en meros sustitutos de la maquinaria estatal de implementación de programas masivos, no sólo estarían desnaturalizándose, sino que también, muy probablemente, contribuirían a acentuar las ineficiencias resultantes de la asignación actual de recursos y funciones.

NOTAS

1. GADIS desarrolla una línea de trabajo sobre las organizaciones no gubernamentales. Dentro de ella, se realiza un programa de investigación sobre el surgimiento, ciclo de vida, capacidades institucionales y actividades de este tipo de entidades, habiéndose publicado diversos documentos de trabajo con los resultados alcanzados (Martínez Nogueira, R., 1988 y 1989, y Thompson, A., 1989, 1990).
2. En particular, los microproyectos productivos han sido el objeto de reflexión debido a la multiplicidad de experiencias en marcha realizadas por los niveles provincial y municipal de gobierno, así como por las organizaciones no gubernamentales. Como ámbitos importantes en la reflexión colectiva puede subrayarse el aporte de la serie de seminarios realizados sobre el tema (Córdoba, La Rioja, La Plata, Buenos Aires) organizados por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales con la colaboración de diversas instituciones, entre ellas GADIS y el Grupo Esquel. Los resultados de esos seminarios han sido publicados (Rofman, A., Moreno, G. y Lindenboim, J., 1988 y 1989).
3. A lo largo del trabajo se utiliza la expresión "pequeño proyecto". Debe entenderse que la misma engloba a lo que con frecuencia suele denominarse "microproyecto".
4. Un excelente análisis crítico de las concepciones que gobernaron las políticas de asistencia externa durante las últimas décadas se encuentra en Hellinger, S., Hellinger D. y O'Reagan, 1988. Sus recomendaciones apuntan a una reorientación de la asistencia de manera que privilegie la organización de base y los pequeños proyectos.
5. Distintos documentos de organismos internacionales de fecha reciente son testimonio de esta mayor receptividad. Ver Banco Mundial, 1990, PNUD, 1990 y UNICEF, 1987.
6. Datos de extremo interés acerca del papel de la asistencia oficial para el desarrollo están contenidos en el trabajo de Joseph C. Wheeler, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo de OCDE, en la revista Finanzas y Desarrollo, 1989. Datos sobre el financiamiento no oficial se encuentran en Van Der Heijden, 1987.
7. Sobre aspectos referidos al desarrollo de las ONGs en América Latina son numerosos los trabajos que aportan datos y análisis de extremo interés, por ejemplo, Landim, L., 1987; Padrón, M., 1987; Thompson, A., 1988 y 1990; Abalos, J., 1986; Egaña, R., 1986; Taller de Cooperación al Desarrollo, 1989.

8. Ver GADIS, 1988. El análisis para Argentina revela la existencia de varias "ondas" de surgimiento de organizaciones no gubernamentales de promoción, cada una de ellas, reflejando los condicionamientos contextuales, el "clima de época" y distintos atributos de sus miembros.

9. Los trabajos sobre las ONGs que se desarrollan en el seno de GADIS permiten identificar tipos específicos de evolución, conforme a la motivación de origen y a la inserción autónoma o dependiente de la actividad de promoción dentro del marco institucional específico (Martínez Nogueira, 1987).

10. Ver en particular, Banco Mundial-FMI-Comité para el Desarrollo, 1987; Banco Mundial, 1988 y Banco Mundial-FMI-Comité para el Desarrollo, 1989. También, Demery, L y Addison, T., 1987.

11. Ver el documento del Banco Mundial, informe 1990, en el que se da un tratamiento específico a la problemática de la pobreza y se enfatiza la necesidad de focalización del gasto social.

12. La línea de trabajos realizada dentro de la investigación sobre pobreza en la Argentina, dirigida por Alberto Minujin, arroja resultados que ponen de manifiesto la creciente heterogeneidad que asume la problemática de la pobreza (entre otras publicaciones, ver Minujin, 1990).

13. Ver Isuani, J., 1987, Estado democrático y políticas sociales, Eudeba, Bs. As.

14. Ver CEPAL, 1990.

15. Los aspectos institucionales de la formulación y ejecución de la política dirigida a superar la situación de emergencia fueron analizados en GADIS, 1990. Ese trabajo fue realizado a solicitud del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas como antecedente para la formulación de un proyecto para la atención de la emergencia social. La recomendación contenida en ese trabajo era la de construir un mecanismo institucional que superase las limitaciones del aparato estatal actual. Dado su deterioro, se planteaba la necesidad de promover la participación social y de descentralizar la ejecución de políticas y programas, de manera de asegurar el control ejercido por la sociedad y alcanzar una probabilidad mayor de que los proyectos beneficiasen efectivamente a los grupos poblacionales más golpeados por la crisis y con mayores factores de riesgo.

16. Ver CEPAL, 1989.

17. Ver Rodríguez Noboa, P., 1990.

18. Un análisis de los condicionamientos actuales enfrentados por las políticas sociales en América Latina se encuentra en Franco, R., 1990.

19. Ver Franco, R., 1990, para el análisis de la focalización como criterio para la eficiencia de la política social.

20. Ver CEPAL, 1989.

21. Ver Bustelo, F., 1990.

22. A esta cuestión se refiere con brillantez Annis, B., 1987.

23. El conjunto de trabajos compilados por Annis, S. y Hakin, P., 1988, se dirigen a estas cuestiones. De particular interés es la contribución de Albert O. Hirschman y el desarrollo de la idea de "energía social". La misma no sólo ha sido muy fructífera para esclarecer algunas de las consecuencias más elusivas de los pequeños proyectos, sino también extremadamente estimulante para la generación de un debate entre los profesionales del desarrollo social.

24. Muchos de los aspectos que son tratados a continuación integran un conjunto de temas que fueron abordados con frecuencia en la literatura sobre el desarrollo, en particular en los últimos años y como consecuencia de la revisión y evaluación de proyectos específicos. Ver, entre otros, Uphoff, N., 1986; Cernea, M. (comp.), 1985; Israel, J., 1989; Hirschman, A.O., 1986; Korten, D.C. y Alfonso, F.B., 1985; Verhagen, K., 1987; Boer, L., 1985; Breslin, P., 1987. Los análisis de los pequeños proyectos ejecutados con financiamiento de la Fundación Interamericana han dado lugar a reflexiones que enriquecieron en forma notable el aprendizaje derivado. La revista Desarrollo de Base constituye la referencia primera para esos análisis.

25. Sojo A., 1990.

26. Bustelo, E. e Isuani, E., 1984.

27. La caracterización de las capacidades del Estado está basada en los resultados del trabajo dirigido por R. Martínez Nogueira, 1989.

BIBLIOGRAFIA

- Abalos, J., 1986, Las organizaciones no gubernamentales en Chile, Antecedentes, realidades y desafíos, Taller de Cooperación, Santiago de Chile.
- Annis, S., 1987, Can small scale development be a large scale policy? The cases of Latin America, en Gordon Drabek, A., (comp.), Development Alternatives: the challenge for NGOs, Pergamon Press, Oxford.
- Annis, S., y Hakim, P. (comps.), 1988, Direct to the poor. Grassroots development in Latin America, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Banco Mundial, 1987, Targeted programs for the poor during structural adjustment, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Banco Mundial-FMI-Comité para el Desarrollo, 1988, Strengthening efforts to reduce poverty, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Banco Mundial, 1990, Informe el desarrollo mundial. La Pobreza, Washington D.C., Banco Mundial.
- Boer, L., Buijs, D. y Galjart, B. (comps.), 1985, Poverty and interventions. Cases from developing countries, Leiden Development Studies No. 6, Institute of Cultural and Social Studies, Leiden.
- Bustelo, E. e Isuani, A., (comps.), 1990, Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativa de política social en los 90, UNICEF, CIEPP, siglo XXI, Buenos Aires.
- Bustelo, E. e Isuani, A., 1983, Estado, política social y crisis de legitimidad, en Desarrollo Social en los 80, CEPAL, ILPES, UNICEF, Santiago de Chile.
- Castells, M., 1983, The city and the grassroots? A cross-cultural theory of urban social movements, University of California Press, Berkeley.
- CEPAL, División de Desarrollo Social, 1990, Alternativas para la ejecución de políticas sociales en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL, División de Desarrollo Social, 1990, Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL, División de Desarrollo Social, 1990, Desarrollo con equidad ¿Un nuevo

cuento de hadas para los años noventa? (Proceso de toma de decisiones, formulación de políticas y desarrollo social en América Latina), CEPAL, Santiago de Chile.

Demery, L. y Addison, T., 1987, *The alleviation of poverty under structural adjustment*, Washington, Banco Mundial.

Egaña, R., 1986, *Las organizaciones no gubernamentales en la cooperación internacional: ¿una nueva etapa?*, Taller de Cooperación, Santiago de Chile.

Elliot, Ch., 1985, *Why the North behaves so badly*, AACC/RDCS, Hiekweni.

Franco, R., 1988, "Lineamientos para una política social orientada a superar la crisis", *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 25, No. 73.

Franco, R., 1990, *La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social*, ILPES, IDE/Banco Mundial, Santiago de Chile.

GRUPO DE ANALISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL (GADIS), 1988, *Directo de organizaciones no gubernamentales de promoción*, Bs. As., GADIS.

GRUPO DE ANALISIS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL (GADIS), 1990, *Programa Social de Emergencia para la Argentina*, Documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bs. As., GADIS.

Hellinger, S., Hellinger, D., O'Regan, F., 1988, *Aid for just development, Report on the future of foreign assistance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Hirschman, A.O., 1988, "The principle of conservation and mutation of social energy", en Annis, S. y Hakim, P. (comps.), 1988, *Direct to the poor, Grassroots development in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Hirschman, A.O., 1984, *Getting ahead collectively : grassroots experiences in Latin America*, Pergamon Press, N.Y.

Kaztman, R. y Gerstenfeld, P., 1990, "Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social", *Revista de la CEPAL*, No. 41, Santiago de Chile.

Korten, D. y Alfonso, F. (comps.), 1985, *Bureaucracy and the poor: Closing the gap*, Kumarian Press, Connecticut.

Landim, L., 1987, "Non-Governmental Organizations in Latin America", en Gordon

- Drabek, A., (comp.), *Development Alternatives: the challenge for NGOs*, Pergamon Press, Oxford.
- Lindenboim, J., Rofman, A. y Moreno, G., (comps.), 1989, *La microempresa en una estrategia de crecimiento*, GADIS, CEUR, Buenos Aires.
- Martínez Nogueira, R., 1987, *Quien sabe qué, El aprendizaje sobre el aprendizaje*, Bs. As., GADIS.
- Martínez Nogueira, R., 1987, "Life cycle and learning in grassroots development organizations" en Gordon Drabek, A., (comp.), *Development Alternatives: the challenge for NGOs*, Pergamon Press, Oxford.
- Martínez Nogueira, R., 1989, *El sector público no empresario en Argentina. Análisis y estrategia de reforma. Documento elaborado para el Banco Mundial-Gobierno Argentino*, Bs. As., GADIS.
- Martínez Nogueira, R., 1989, *Procesos sociales y aprendizaje: la emergencia social en Argentina*, Bs. As., GADIS.
- Minujin, A., 1990, *Los senderos que se bifurcan, s.e.*, Buenos Aires.
- Otero, M., 1986, *The solidarity group concept: its characteristics and significance for urban informal sector activities*, PACT, New York.
- Padrón, M., 1982, *NGOs and grassroots development; limits and possibilities*, Institute of Social Studies, La Haya.
- Padrón, M., 1987, "Non Governmental Development Organizations: from development aid to development cooperation", en Gordon Drabek, A., (comp.), *Development Alternatives: the challenge for NGOs*, Pergamon Press, Oxford.
- Piven, F. y Cloward, R., 1977, *Poor People's movements: why they succeeded, how they fail*, Random Mouse, New York.
- PNUD, 1990, *Desarrollo Humano, Informe 1990*, PNUD y Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Rodríguez Noboa, P., 1990, *Inversión, focalización y políticas sociales de corto plazo. Documento IDE/ILPES, No. 12*, Santiago de Chile.
- Rofman, A. y Moreno, G. (comps.), 1988, *Generación de empleo, la microempresa*

como alternativa, CEUR, Bs. As.

Sojo, A., 1990, *Lo regional, lo comunal y la descentralización en América Latina: problemas actuales de la política social selectiva*, CEPAL, Santiago de Chile.

TALLER DE COOPERACION AL DESARROLLO (comp.), 1990, *Una puerta que se abre, los organismos no gubernamentales en la Cooperación al Desarrollo*. Taller de Cooperación al Desarrollo, Santiago de Chile.

Tendler, J., 1982, *Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies: Questions for evaluation*, Program Evaluation Discussion Papers, No. 12, USAID, Washington.

Thompson, A., 1988, *El desarrollo social y la cooperación internacional: el papel de las organizaciones no gubernamentales en la Argentina*, Documento CEDES-PREAL, No. 9, Buenos Aires.

Thompson, A., 1990, *The role of non-governmental organizations in development: the southern Cone (Argentina, Chile, and Uruguay)*, en Sumarwalla, R. y McCarthy, K., *The nonprofit sector in the United States and abroad*, Jossey-Bass publishers, San Francisco.

Thompson, A., 1990, *The voluntary sector in transition: the case of Argentina*, Working papers, Center for the study of philanthropy, City University of New York, New York.

Uphoff, N., 1986, *Local institutional development: An Analytical sourcebook with cases*, Kumarian Press, Connecticut.

Van Der Heijden, H., 1987, *The reconciliation of NGOs autonomy, program integrity and operational effectiveness with accountability to donors*, en Gordon Drabek, A. (comp.), *Development Alternatives: the Challenge for NGOs*, Pergamon Press, Oxford.

Verhagen, K., 1987, *Self-help promotion, A challenge to the NGOs community*, CEBEMO, Royal Tropical Institute, Amsterdam.

Wheeler, J., 1989, "El papel decisivo de la asistencia oficial para el desarrollo en el decenio de 1990", en *Finanzas y Desarrollo*, vol. 26, No. 3, FMI y Banco Mundial, Washington.

Zuckerman, E. 1989, *Adjustment Programs and Social Welfare*, World Bank Discussion Papers, No. 44, Washington.

REFORMA DE MICROPOLITICA : PAPEL DE LAS AGENCIAS
VOLUNTARIAS PRIVADAS DE DESARROLLO* (1)

David C. Korten (1)

*La traducción fue realizada por la Lic. María Concepción Delgado, por encargo del CLAD.

(1) Asesor Regional de Administración para el Desarrollo de la Agencia de Desarrollo Internacional (AID). Su cargo es financiado conjuntamente por la División de AID en Asia y el Cercano Oriente y la Oficina de Desarrollo Rural e Institucional de la División de Ciencia y Tecnología de AID según Acuerdo de Cooperación entre AID y la Asociación Nacional de Escuelas de Administración y Relaciones Públicas (NASPAA). El Dr. Korten trabaja en la Misión USAID en Yakarta, Indonesia.

The role of private voluntary development agencies / Davic C. Korten.- Washington : National Association of Schools of Public Affairs and Administration, 1986 .- 19 p. y anexos.- (NASPAA Working Paper ; 12)

El pensamiento actual enfatiza la necesidad de reformas políticas que promuevan resultados más efectivos y duraderos tanto de la iniciativa de desarrollo central como local. Hasta ahora las agencias donantes se han visto a sí mismas como los actores principales en la promoción de dichas reformas al asumir que la palanca financiera es la clave a los resultados que ellas persiguen. La idea de que las organizaciones voluntarias privadas orientadas hacia el desarrollo (OVP) podrían desempeñar un papel significativo en la agenda de reforma de políticas ha sido apenas tomada en cuenta. El presente trabajo sostiene que ésta es una omisión importante y sugiere cómo las OVP podrían aumentar substancialmente su impacto en el desarrollo al actuar como catalizadores en apoyo de aquellas reformas de políticas que dependen del desarrollo de nuevas capacidades institucionales. El Apéndice A propone lineamientos a ser utilizados por las OVP en la realización de evaluaciones estratégicas de sus programas existentes.

Reforma de macro versus micropolítica

El argumento de otorgar mayor atención a las OVP en la reforma de políticas se basa en una distinción rara vez reconocida entre lo que podríamos denominar reforma de macropolítica y reforma de micropolítica.

Reforma de macropolítica

La reforma de macropolítica es aquella que se lleva a cabo mediante una acción central preventiva, con un requerimiento mínimo para el desarrollo de nuevas capacidades institucionales como condición para la puesta en práctica. Usualmente implica una decisión específica y definida con absoluta claridad. De existir fuertes intereses políticos que se opongan a la reforma, el tomar esa decisión puede convertirse en una tarea extraordinariamente difícil. Pero una vez que la autoridad política competente toma formalmente esa decisión, su ejecución es un hecho. La eliminación de un subsidio a las importaciones de fertilizantes tiende a ser de esta naturaleza, o la decisión de pasar de las tasas de interés para créditos agrícolas subsidiadas a las de mercado. En el último caso los mecanismos administrativos presumiblemente están en capacidad de administrar créditos agrícolas. El cambio primordial estaría en la regulación que especifica la tasa de interés a ser gravada.

Muchas políticas relacionadas con precios, subsidios y políticas comerciales son de esta naturaleza. Normalmente destacan dos aspectos: ¿Qué decisión obtendrá el resultado deseado? y ¿De qué manera el apoyo político puede ser movilizado para lograr tal decisión?

Reforma de micropolítica

Por contraste, la reforma de micropolítica es aquella que para su ejecución depende del logro de cambios institucionales muy difíciles y complejos, lo que comúnmente implica el desarrollo de capacidades y normas nuevas y significativas, así como una redefinición de los roles institucionales. La reorientación necesaria de la práctica profesional y gerencial existente puede depender de los cambios en profundos valores personales y profesionales.

La introducción de un programa pionero de crédito para pequeños agricultores sería de esta naturaleza. Aunque las instituciones crediticias estén establecidas, el hacer sus servicios accesibles a poblaciones pequeñas de clientes y frecuentemente remotas requerirá capacidades completamente diferentes a las empleadas para llegar a un mayor número de clientes y frecuentemente más urbano, así como valores e instintos muy diferentes por parte de los gerentes bancarios.⁽²⁾ Lo más complejo de todo pareciera ser aquellas reformas de micropolíticas que exhortan al poder compartido entre los niveles nacional y local, así como el desarrollo de organizaciones beneficiarias de auto-confianza.⁽³⁾ En la reforma de micropolítica el decidir sobre el qué es con frecuencia relativamente simple en comparación con la tarea de crear las condiciones institucionales que el qué requiere.

Implicaciones

La naturaleza distinguible de las reformas de macro y micropolíticas tiene importantes implicaciones. Por ejemplo, la macropolítica es el reino natural y apropiado del análisis de política formal, que ofrece un medio de proyectar las consecuencias de las opciones de políticas para determinar cuál producirá el resultado más favorable.⁽⁴⁾ También es el reino natural de los grandes donantes que pueden utilizar sus recursos financieros para comprar el apoyo político necesario.

En macropolítica la presencia de un fuerte líder autoritario puede ser de gran ventaja. Donde un individuo tal goza de una clara autoridad, el problema del donante consiste en hacerse recompensar para aceptar los costos políticos de la decisión. Aquí es donde el poder financiero de las grandes organizaciones donantes puede ser de bastante utilidad.

La micropolítica es algo totalmente distinto. Aquí los analistas de políticas tienen relativamente poco qué decir. El triunfo pertenece en cambio a lo que John Friedmann denomina los planificadores de la escuela de enseñanza social, quienes saben algo sobre facilitar los procesos por los que ocurren los complejos cambios institucionales.⁽⁵⁾

El desempeño en el área de la micropolítica depende del ejercicio de una iniciativa creativa por parte de muchos individuos. Un régimen dictatorial, o una

burocracia orientada hacia el control, posiblemente supriman tal iniciativa. En consecuencia, tanto los líderes políticos como los grandes donantes descubren comúnmente que sus fuentes de poder más obvias tienen relativamente poco efecto en lograr objetos de micropolítica. Si bien pueden exigir un acuerdo formal, la acción preventiva por su parte tiene poca o ninguna fuerza a menos que sea respaldada por una acción persistente para lograr lo que deben ser esencialmente procesos de reconstrucción total de estructuras institucionales y normas de apoyo.

Los recursos financieros substanciales de los grandes donantes pueden ciertamente ponerlos en una situación desventajosa al tratar tales aspectos. Las exigencias de mantener el dinero activo desvía su atención de los cuidadosos procesos de aprendizaje y formación de coaliciones por medio de los cuales se abren paso e institucionalizan las reformas de micropolítica. Por ejemplo:

* Las condiciones de un préstamo importante para programas de irrigación pueden requerir un papel determinado por parte de las asociaciones de usuarios de agua, pero a menos que ya exista la capacidad para desarrollar y apoyar tales asociaciones raramente se tomará alguna acción. Al enfrentarse con los intereses políticos en pugna dentro de sus propias organizaciones, y tener poco tiempo para detalles de gerencia interna, hasta los altos administradores de la agencia de irrigación pueden enfrentar limitaciones similares en su habilidad para lograr cambios deseados, independientemente de la fuerza de sus compromisos personales.

* Los proyectos de extensión agrícola pueden exigir que el sistema de extensión de investigación responda a las realidades y necesidades de los agricultores. No obstante, si las estructuras existentes se engranan para reforzar el acatamiento del agricultor con las recomendaciones centralmente emanadas y no hay tradición de investigadores que busquen una retroalimentación de los agentes de extensión, tal respuesta es improbable.

* Los proyectos de salud para la comunidad pueden abogar por el desarrollo de comités de salud autofinanciados y autosostenidos. Sin embargo, si el sistema de salud depende del servicio médico financiado centralmente, los comités locales formalmente establecidos se mantendrán siempre que se disponga de los fondos del proyecto central.

La lista podría extenderse para incluir muchas más actividades de desarrollo orientadas hacia la gente.

Organizaciones catalizadoras y reforma de micropolítica

Aun cuando el apoyo de la autoridad sea crucial, las reformas de micropolítica se logran más por la facilitación del proceso social que por la proclamación legal. Las organizaciones dispuestas a asumir el mando en la formación de coaliciones y aprendizaje institucional que dan fuerza y dirección a estos procesos sociales pueden ejercer una gran influencia en sus recursos

financieros o autoridad política.

La Fundación Ford como catalizador en el Sudeste Asiático

La Oficina del Sudeste Asiático de la Fundación Ford ha dado una importante demostración de su apoyo a la gerencia comunitaria de irrigación y recursos forestales⁽⁶⁾ en Indonesia, Filipinas y Tailandia. Aunque cada esfuerzo por sector y país tiene sus características distintivas, todos ellos utilizan el mismo enfoque básico.⁽⁷⁾

El personal de Ford comienza por identificar aquellas agencias que dominan el ambiente de políticas y programas con respecto a la dirección del recurso de interés: agua para irrigación o tierras forestales. Luego identifica a los individuos claves dentro de estas agencias interesadas en enfoques comunitarios sobre gerencia de recursos. Se suministran fondos a la agencia focal a través de estos individuos interesados para respaldar estudios, frecuentemente llevados a cabo por universidades locales, centrados en las prácticas de gerencia de recursos existentes en la comunidad y el impacto de los programas de las agencias en estas prácticas. A medida que surgen hallazgos, se realizan talleres a nivel nacional y local donde investigadores, funcionarios de agencias y representantes de las organizaciones voluntarias privadas interesadas (OVP) examinan los resultados y sus implicaciones.

De estos eventos se identifica a una serie de individuos que han demostrado mediante su participación tanto un fuerte compromiso con el problema como destrezas requeridas por la empresa. Estos individuos son invitados a formar un grupo de trabajo, presidido por un alto funcionario de la agencia responsable, que dirige el análisis de la experiencia y acciones apropiadas de planificación.⁽⁸⁾ Además del personal de la agencia y el Oficial de Programas de la Fundación Ford, un grupo de trabajo maduro puede estar conformado por participantes de cuatro o cinco instituciones de formación e investigación, más una o más OVP.

A medida que aumenta el conocimiento sobre el problema de administración y se identifican posibles formas de tratarlo mediante enfoques administrativos de la comunidad, se establecen uno o más proyectos piloto bajo los auspicios de la agencia para que sirvan como laboratorios de aprendizaje en el desarrollo de nuevos enfoques. Estos esfuerzos pilotos pueden comprender una o más agencias voluntarias privadas de desarrollo que asisten en el entrenamiento y supervisión del personal de campo de la agencia, más científicos sociales de una o más instituciones nacionales que desarrollan métodos de evaluación in situ y procesos de ejecución de documentos. Las actividades experimentales de campo son ampliamente supervisadas por el grupo de trabajo, de manera que se puedan modificar los enfoques y se evalúen las implicaciones para la organización de mayor envergadura. Mediante talleres, conferencias y programas de entrenamiento se expande la experiencia y el número de personas involucradas en la revisión

de dichas experiencias. Paulatinamente se establecen laboratorios adicionales de aprendizaje basados en la experiencia de esfuerzos previos.⁽⁹⁾

El personal de la Ford, que trabaja como facilitador del proceso, identifica a los miembros potenciales del grupo de trabajo, apoya su participación en actividades relevantes y los ayuda a establecer roles distinguidos dentro del grupo de trabajo. Al mismo tiempo, desempeña un papel clave en la preparación de la agenda y en la solución de conflictos entre los participantes del grupo de trabajo. Un financiamiento flexible es suministrado en forma de pequeñas subvenciones a la agencia que auspicia el taller para actividades experimentales y de investigación afines. También pueden concederse pequeñas donaciones a otras instituciones participantes que les permitan proseguir iniciativas conexas que respalden sus propios intereses de programa. Ocasionalmente el personal de Ford lleva a cabo sus propios estudios para dilucidar programas claves y aspectos de políticas como insumo para los talleres.⁽¹⁰⁾

Habilidades necesarias

En relación a la necesidad, actualmente hay muy pocas organizaciones con el compromiso y la capacidad para desempeñar este tipo de rol catalizador en apoyo de las tan anheladas reformas de micropolíticas. Ello requiere de un personal profesional que combine el profundo conocimiento del país, la credibilidad profesional y las destrezas. El desarrollo de estas aptitudes en el personal depende de las asignaciones estables en el país que los dejen relativamente libres de los deberes administrativos rutinarios para concentrar sus energías en las interacciones con las contrapartes centradas en el problema. La organización debe estar en capacidad de financiar rápida y flexiblemente una serie de actividades a través de pequeñas subvenciones y contratos a medida que surjan las necesidades y las oportunidades.

Limitaciones de los donantes. Dado el relativo éxito de los esfuerzos de la Fundación Ford en el Sudeste Asiático, pareciera razonable esperar que muchos otros donantes procuren emular su enfoque. De hecho, ha habido muestras de interés entre algunos donantes. Las Misiones USAID en Filipinas y Tailandia han hecho intentos selectivos de emulación. Empero, los resultados no han sido alentadores, debido principalmente a restricciones internas relativas al personal y a la aplicación de fondos.⁽¹¹⁾ El personal de AID está limitado a cuatro asignaciones por año en un país determinado y las reducciones continuas de personal y fondos obligan a los que se quedan a centrar su atención en asuntos de administración interna de AID, así que la mayor parte de su tiempo es consumido por intereses logísticos y de procedimiento. El grueso de los fondos de AID se dirige a grandes proyectos financiados a través del gobierno formal para los mecanismos gubernamentales, lo que limita seriamente la flexibilidad y la creatividad.

Además de muchos de estos mismos problemas, los grandes bancos de desarrollo tienen en el mejor de los casos sólo una presencia simbólica de personal en el país, y enfrentan intensas presiones para mantener el dinero fluyendo en grandes proyectos diseñados técnicamente. Su personal tiene poco tiempo para la reflexión profunda, una intensa interacción con las contrapartes y el ajuste cuidadoso en respuesta al error y la oportunidad que son la clave del aprendizaje social efectivo.

Finalmente existe un problema conceptual fundamental. Las grandes organizaciones donantes fueron fundadas en la premisa de que las transferencias financieras son la clave para estimular el desarrollo. Este es el propósito al cual dedican y ajustan sus estructuras y procedimientos operativos. Muchas intervenciones de micropolíticas se basan en una premisa totalmente distinta, es decir, que se pueden lograr mejoras substanciales en el desempeño del desarrollo con los recursos físicos y financieros disponibles al cambiar la forma en que estos son controlados y administrados. Las organizaciones que presuponen su existencia en las transferencias financieras están deseosas de prestar atención a este concepto, pero han demostrado poca disposición, o capacidad, para actuar en ello. Más adecuadas son las organizaciones con modestos recursos financieros que ven a la gente como el recurso de desarrollo crítico.

Potencial de las OVP. Si se va a satisfacer la necesidad de instituciones catalizadoras, sería necesario ver más allá de los donantes de desarrollo tradicionales. Es más fácil encontrar a las organizaciones capaces de satisfacer sus requerimientos entre las miles de organizaciones voluntarias privadas de desarrollo (OVP), tanto nacionales como internacionales, que trabajan en los países del Tercer Mundo.⁽¹²⁾ Muchas de estas organizaciones tienen un interés natural por la reforma de micropolíticas, ven el desarrollo como un proceso de persona a persona y carecen de las restricciones estructurales inherentes que enfrentan los grandes donantes. Con todo, aunque las tendencias son prometedoras, la posibilidad de la comunidad voluntaria privada de desarrollo de convertirse en una gran fuerza para un desarrollo auto sostenido de amplia base sigue siendo apenas parcial. Pocas han reconocido sus propios potenciales para convertirse en actores de desarrollo verdaderamente significativos y han desarrollado la serie de nuevas capacidades que se requieren para ser efectivas como organizaciones catalizadoras.⁽¹³⁾

Tres generaciones de acción voluntaria privada de desarrollo

Los esfuerzos voluntarios privados y humanitarios de desarrollo para aliviar la pobreza en el Tercer Mundo han experimentado cambios importantes en el transcurso de los años. A medida que la comunidad de las OVP ha crecido en complejidad con respecto a la naturaleza del desarrollo y los potenciales de su

propio rol, ha habido una tendencia a seguir estrategias más sofisticadas y, desde una perspectiva de política, más poderosas. En general esto ha implicado la expansión de las perspectivas de tiempo, la ampliación de la definición del problema del desarrollo y un viraje de roles de más operacionales a más catalíticos.

Ricas en su diversidad de propósitos y experiencias, las OVP desafían los intentos de clasificación precisa. Aún así, entre aquellas OVP abocadas al desarrollo es posible identificar tres orientaciones distintivas en las estrategias de programa: (a) una orientación de bienestar y asistencia; (b) una orientación de autoconfianza local; y (c) una orientación de desarrollo de sistemas auto-sostenidos. Aun cuando estas tres orientaciones estratégicas coexisten apropiadamente dentro de la gran comunidad de las OVP, incluso dentro de una sola OVP, la dirección de movimiento subyacente hace necesario etiquetar estas orientaciones estratégicas como de primera, segunda y tercera generación. (Ver Figura 1 para un resumen).

Generación 1: Bienestar y Desarrollo. Muchas de las grandes OVP internacionales como Servicios Católicos de Asistencia, CARE, Save the Children y World Vision, comenzaron como organismos caritativos de asistencia que dependían de aportes privados para llevar bienestar a los pobres e infortunados del mundo. Tales esfuerzos representan una Primera Generación de asistencia voluntaria privada de desarrollo. Por supuesto, los esfuerzos de asistencia continúan siendo la respuesta esencial y apropiada a las situaciones de emergencia, que exigen una acción humanitaria inmediata y efectiva. Tales situaciones pueden ser sempiternas en la experiencia humana. Y siempre habrá individuos dentro de alguna comunidad cuyas circunstancias requieran cierta forma de asistencia. No obstante, como estrategia de desarrollo, se reconoce generalmente que los enfoques de asistencia y bienestar ofrecen poco más que alivio temporal a los síntomas de subdesarrollo.⁽¹⁴⁾

Generación 2: Desarrollo de Autoconfianza Local a Pequeña Escala. A principios y mediados de los años setenta, las OVP llegaron a reconocer, al igual que otras organizaciones de desarrollo en todo el mundo, que la distribución directa de alimentos, asistencia médica y albergue atacaba sólo los síntomas de la pobreza, sin enfrentar sus causas. Las mejoras duraderas en la vida de los pobres consisten en aumentar su capacidad de satisfacer sus propias necesidades con recursos bajo su control. A finales de los años setenta, muchas OVP comenzaron a desarrollar habilidades programáticas para promover y financiar actividades locales de desarrollo en áreas como medicina preventiva, prácticas agrícolas mejoradas, infraestructura local y otras actividades de desarrollo de la comunidad destinadas a promover la autoconfianza. Las Subvenciones del Programa de Desarrollo de AID, disponibles en el período de 1975-1979, estimularon y asistieron

Figura 1

Tres Generaciones de Estrategias de Programa de Desarrollo de las OVP

Características	Generación		
	Primera	Segunda	Tercera
	Ayuda y Bienestar	Desarrollo Local de Auto-Confianza a Pequeña Escala	Desarrollo de Sistemas Autosustentados
Problemas Definidos en Términos de Necesidad de:	Bienes y Servicios	+ Auto-Confianza Local	+ Instituciones y Políticas de Apoyo
Límite de Tiempo	Inmediato	Vida del Proyecto	Largo Plazo Indefinido
Alcance	Individual o Familiar	+ Vecindario o Aldea	+ Región o Nación
Actores Principales	OVP	+ Organizaciones Beneficarias	+ Gobierno Empresas Privadas + Universidades + Otras OVP, etc.
Capacidades Requeridas de las OVP	Logística	+ Organización de Comunidad + Gerencia de Proyecto	+ Gerencia Estratégica respaldada por el Análisis Social e Institucional + Facilitación + Formación de Coaliciones + Subvenciones

a las OVP en el desarrollo de la capacidad necesaria para lanzar una Segunda Generación de asistencia privada de desarrollo.⁽¹⁵⁾

Algunos gobiernos han tratado de desalentar y/o controlar los esfuerzos de las OVP llamados a desarrollar la autoconfianza local, ya que las perciben como si compitieran con sus propios programas públicos de desarrollo y temen que las organizaciones locales independientes puedan representar intereses políticos competitivos. Algunas OVP, al percibir el gobierno como incompetente y hostil a sus esfuerzos, han tratado de evitarlo o pasarlo por alto, aun cuando alegan que sus propias actividades son un modelo a emular por los programas públicos. Existen ejemplos de cooperación efectiva entre gobiernos y OVP que son conscientes de la fuerza comparativa de cada uno, pero son bastante raros.

Generación 3: Desarrollo de Sistemas Autosustentados. Actualmente existen segmentos de la comunidad de las OVP que participan nuevamente en un re-examen de los aspectos estratégicos básicos relacionados con durabilidad, rango del impacto y recuperación de costo recurrente. En el medio de este re-examen está el conocimiento de que: 1) al actuar por sí mismos no pueden nunca esperar beneficiar a más de unas pocas localidades favorecidas; y 2) las iniciativas de desarrollo de autoconfianza sólo se mantendrían siempre que las organizaciones locales públicas y privadas estén unidas bajo un sistema de desarrollo nacional que agrupe a muchas organizaciones diferentes, tanto públicas como privadas.⁽¹⁶⁾ Algunas veces los programas gubernamentales ya controlan los recursos necesarios para un mayor impacto, pero los emplean ineficazmente. Por otra parte, el escenario institucional y de política puede desalentar en gran medida la iniciativa de autoconfianza local que llevaría a la movilización efectiva de los recursos locales. Por ejemplo, puede que no exista una disposición para que los grupos locales independientes obtengan un reconocimiento legal o derechos vigentes sobre los recursos productivos. O las actividades locales generadoras de ingresos pueden resultar socavadas por las corporaciones públicamente subsidiadas que compiten por el control de los recursos y mercados productivos. La iniciativa local puede incluso ser desestimulada y/u opacada por programas de servicio burocráticos que crean dependencia local de los subsidios centrales y extienden el control burocrático a los niveles más bajos de la sociedad.

Los esfuerzos de las OVP por confrontar estas realidades en colaboración con el gobierno, y un amplio rango de otras instituciones locales y nacionales tanto públicas como privadas, hacia el desarrollo de políticas, programas e instituciones de mayor respaldo, representan una Tercera Generación en la estrategia de desarrollo de las OVP.

Puesto que estas categorías son rara vez definidas con precisión y se aplican más apropiadamente a programas individuales que a las organizaciones en su totalidad, una OVP determinada puede encontrar que uno de sus programas tiene una orientación de Tercera Generación mientras que otros pueden ser de

Primera o Segunda Generación: cada uno apropiado a sus circunstancias. En las situaciones de asistencia en casos de emergencia y en el suministro de servicios de bienestar a aquellos que no están en capacidad de velar por sí mismos, sería necesaria una estrategia predominantemente de Primera Generación. Ciertamente hay necesidad de programas que refuercen las capacidades de la comunidad de hacer exigencias al sistema, y de controlar y administrar recursos locales.

Con todo, en muchas instancias los esfuerzos de programas de Primera y Segunda Generación serán eventualmente fútiles en ausencia de un esfuerzo de Tercera Generación para lograr un contexto institucional y de política consistente con sus propósitos. Los tres tipos de programa podrían en un momento dado ser emprendidos por una sola OVP. Sin embargo, en algún contexto determinado es más probable que estas necesidades diversas sean satisfechas por distintas OVP que representan propósitos, grupos electorales y capacidades diferentes. Así mismo, las OVP que persiguen estrategias programáticas de Tercera Generación frecuentemente deberán prestar una atención explícita al desarrollo de capacidades de las OVP en colaboración para satisfacer requerimientos esenciales de Primera y Segunda Generación como parte de una estrategia de desarrollo de un sistema mayor.

El conocimiento extensivo de tales aspectos tiende a promover avances generacionales dentro de una determinada OVP. De hecho algunas OVP han pasado por todas las tres generaciones de orientación estratégica. La Fundación de Desarrollo del Pueblo es uno de numerosos ejemplos.

* La Fundación de Desarrollo del Pueblo, Inc. (DPF) tiene su sede en la isla de Mindanao, Filipinas. La DPF fue establecida originalmente por una escuela médica local para dar a sus estudiantes experiencia práctica en asistencia médica a los residentes de los pueblos adyacentes: una orientación de Primera Generación. Empero, eventualmente su dirigencia comenzó a percatarse de que para tratar las necesidades reales de salud de los aldeanos se requería de una mayor participación comunitaria. De esta forma comenzó a organizar comunidades para que definieran sus requerimientos de salud y asumieran la iniciativa de tratarlos: una orientación de Segunda Generación. Esto llevó a reconocer la necesidad de preparar proveedores gubernamentales de asistencia médica para que respondieran a las exigencias resultantes de la comunidad por nuevos tipos de servicio. En consecuencia, la DPF volcó su atención en el trabajo con agencias gubernamentales a nivel municipal, provincial y regional a fin de crear un contexto facilitador para las iniciativas locales de auto-ayuda en lo referente a requerimientos de salud. Debido a que los intereses de los grupos comunitarios no se limitaban a la salud, se hizo necesario eventualmente que la DPF asumiera un rol similar en relación con una variedad de necesidades de desarrollo local. Actualmente, por invitación especial, un miembro del personal ejecutivo de DPF forma parte del consejo gubernamental de desarrollo regional, normalmente constituido por funcionarios

del gobierno.

El hecho de que haya necesidad de aumentar el número de OVP con aptitudes para llevar a cabo estrategias de programa de Tercera Generación no reduce de ninguna manera la necesidad de otras organizaciones que respondan a los requerimientos de bienestar de la comunidad, asuman esfuerzos de asistencia de emergencia o se comprometan en la movilización directa de la comunidad. Todo lo contrario. El desarrollo ulterior de capacidades en cada una de estas áreas es necesario. Sin embargo, la naturaleza de estas necesidades y de las aptitudes que se requieren para satisfacerlas se entienden razonablemente bien en relación con la necesidad de y habilidades para proseguir estrategias de programa de Tercera Generación, que son de esta manera el tema del presente trabajo.

Experiencia histórica

Aun cuando los donantes, e incluso muchas de las mismas OVP, no lo reconozcan ampliamente, las OVP tienen una larga historia en asumir el mando en el respaldo de políticas y cambios institucionales de fundamental importancia. Por ejemplo, en el campo de las organizaciones privadas de población como Fondo Pathfinder, fueron pioneras en educación pública y programas de servicio varias décadas antes de que los gobiernos comenzaran a tomar en serio el crecimiento demográfico, sentando las bases para un gran viraje en las políticas y actitudes públicas. A finales de los sesenta y principios de los setenta, los afiliados nacionales de la International Planned Parenthood Federation (Federación Internacional de Planificación Familiar) en todo el mundo emprendieron sofisticadas estrategias que en país tras país trajeron como consecuencia cambios importantes en la política pública y lograron el compromiso gubernamental de suministrar servicios de planificación familiar. Estos esfuerzos combinaron el patrocinio de la investigación de políticas, el cabildeo directo de los planificadores de políticas por parte de miembros influyentes, campañas de educación pública y programas de servicios que demostraron el grado de exigencia y sirvieron de modelo a los programas gubernamentales.⁽¹⁷⁾

Experiencia contemporánea

Ahora a mediados de los ochenta una creciente variedad y número de OVP, tanto grandes como pequeñas, se está percatando de su potencial para tener una influencia similar en áreas como desarrollo local, salud y pequeña empresa. Algunas se encargan de ayudar a los gobiernos a sacar resultados más efectivos de sus programas de servicios. Otras se centran en la creación de contextos que faciliten la administración comunitaria, como lo ilustra el ejemplo de la Oficina del Sudeste Asiático de la Fundación Ford descrito anteriormente.

* Helen Keller International (HKI), con el apoyo de AID, colaboró con el

Ministerio de Salud de Indonesia desde 1976 hasta 1979 en un sondeo nacional de xeroftalmia que estableció que 50.000 niños pierden la vista cada año debido a una deficiencia prevenible de vitamina A. La subsecuente colaboración con el gobierno en el desarrollo de enfoques efectivos para identificar y distribuir suplementos de vitamina A llevaron a descubrir que es posible reducir la mortalidad infantil en 20% ó 30% mediante la distribución de cápsulas de vitamina A junto con campañas de educación sobre nutrición. Actualmente KHI trabaja con el gobierno indonesio en el desarrollo de un programa nacional destinado a eliminar prácticamente la deficiencia de vitamina A.

* En Tailandia, el personal de Comida para Millones coordina las actividades de los programas de nutrición de los departamentos provinciales de salud, educación, agricultura y desarrollo comunitario, así como varias agencias privadas para promover la colaboración en el logro de una cobertura global y eficiente de la población objetivo. Un enfoque similar ha sido tomado por Comida para Millones en Honduras.⁽¹⁸⁾

* En Bolivia, el personal de Proyecto Interés trabaja en una división regional del Ministerio de Salud, Oficina de Planificación y Supervisión, desde donde ayuda a establecer un coordinado sistema de planificación de salud y nutrición que agrupa a una docena de agencias gubernamentales, grupos privados y curanderos indígenas.⁽¹⁹⁾

* El Instituto de Investigación Social y Económica, Educación e Información (LP3ES), una OVP indonesia, está colaborando con el Ministerio de Obras Públicas de Indonesia, la Fundación Ford y USAID para fortalecer las asociaciones de usuarios de agua y su papel en la construcción y rehabilitación de sistemas de irrigación. Además de su rol operacional en la formación y supervisión de organizadores de la comunidad, LP3ES asiste al Ministerio en la evaluación y revisión de sus propios procedimientos operativos para respaldar una participación comunitaria más fuerte. También realiza estudios sobre una serie de aspectos relacionados en colaboración con el Ministerio.

* La Empresa Filipina para el Progreso Social (PBSP), la Fundación ILAW y el Instituto Internacional de Reconstrucción Rural (IIRR) están colaborando con la Jurisdicción de Desarrollo Económico Nacional Filipina y AID en el Proyecto de Administración de Recursos Locales.⁽²⁰⁾ Estas OVP organizan grupos comunitarios de administración de recursos, mientras que simultáneamente ayudan a fortalecer las habilidades gubernamentales para respaldar los esfuerzos de desarrollo local. También participan en talleres periódicos de revisión con funcionarios públicos a nivel provincial, regional y nacional a fin de evaluar las implicaciones del grado de experiencia de la comunidad para las acciones necesarias en cada uno de sus respectivos niveles con miras a reforzar la acción de desarrollo local.

* A finales de 1985, la Empresa Filipina para el Progreso Social inició un programa financiado por la Fundación Ford con miras a desarrollar Fundaciones

de Desarrollo Provincial en provincias seleccionadas de Filipinas. Estas fundaciones serán llamadas a asumir roles catalíticos en la movilización de una extensa gama de recursos públicos y privados para respaldar las estrategias de desarrollo provincial orientadas a la pobreza.

* El Comité Bangladesh de Avance Rural (BRAC) establecerá un Centro Bangladesh de Administración Rural para ayudar a reforzar la habilidad de los funcionarios gubernamentales locales para trabajar efectivamente con las organizaciones beneficiarias locales que representan a los Individuos sin tierra y otros segmentos desposeídos. El Centro trabajará simultáneamente con directores del gobierno local, OVP y bancos rurales a fin de promover el trabajo en equipo en la solución de los problemas locales. Inicialmente el nuevo Instituto se concentrará en el sector salud, trabajando estrechamente con el Ministerio de Salud en el desarrollo de enfoques comunitarios más efectivos sobre asistencia médica primaria.

* La Sociedad de Productividad y Tecnoservicio, dos OVP estadounidenses que se especializan en el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, está prestando mayor atención al trabajo en colaboración con el gobierno, así como con el sector empresarial corporativo, para mejorar el clima de la pequeña y mediana empresa en los países del Tercer Mundo donde trabajan.

* CARE/Indonesia está llevando a cabo una revisión cabal de su programa con el fin de ir más allá del actual énfasis en proyectos de agua, agricultura en tierra firme y asistencia médica primaria en pueblos seleccionados a un énfasis en el desarrollo de sistemas fortalecedores de instituciones públicas y privadas capaces de mantener un desempeño mejorado en cada uno de estos sectores en áreas importantes de Indonesia.

La mayoría de las iniciativas arriba identificadas aún está en pañales, al exigir a las OVP involucradas una definición más clara de sus propios propósitos y competencia, mientras desarrollan simultáneamente la serie de nuevas aptitudes requeridas.

Nuevos tipos y niveles de competencia

A finales de los años setenta muchas OVP con orientaciones y experiencia predominantemente de Primera Generación procuraron redirigir sus organizaciones y personal a satisfacer los requerimientos de nuevas estrategias programáticas. Frecuentemente era una experiencia difícil y hasta traumática. El desarrollo de las capacidades requeridas por las estrategias de Tercera Generación resulta ser aún más retador.

El desplazamiento de un rol exclusivamente operacional a otro más catalítico implica cambios básicos en el estilo operativo. La OVP se encontrará trabajando menos como una agencia de servicios y más como una fundación, al facilitar el desarrollo por parte de otras organizaciones, tanto públicas como

privadas, de las capacidades, vínculos y compromisos necesarios para atender los requerimientos de manera duradera. Podrá influir, no controlar, los sistemas con los cuales trabaja, y lo estará haciendo con recursos que pudieran parecer intrascendentes en relación con los del sistema influido.

El éxito dependerá de situarse diestramente en el sistema objetivo (un sistema de salud, una producción agrícola y sistema de mercadeo determinados, un pequeño sistema de crédito empresarial, etc.) en forma tal que facilite el aprendizaje acelerado por las instituciones que comprenden ese sistema. Para ello, deberá conocer en profundidad a los actores y organizaciones que definen y regulan los sistemas objeto de su atención.

Tanto la competencia técnica como la estratégica son necesarias.

Competencia técnica

El compromiso es esencial para el desempeño efectivo en un rol catalizador, pero no substituye a la competencia técnica. Sólo cuando los dos estén combinados los resultados posiblemente concuerden con las decisiones. Las OVP que trabajan a pequeña escala en pocos pueblos con gente que tiene escasas opciones no deben ser cuestionadas con respecto a su competencia técnica, ya que sus fallas técnicas atraerán poca publicidad fuera del poblado, que es el que sufre las consecuencias. No obstante, cuando las OVP se sitúan como catalizadores de sistemas, sus debilidades técnicas son más difíciles de esconder. Algunas de las organizaciones más importantes con las que trabajen serán grandes, influyentes y con profesionales altamente acreditados. De más está decir que la OVP que pretenda ayudar a tales organizaciones a ser más efectivas necesitarán más que buenas intenciones. Es fundamental tener la capacidad técnica para ganar el respeto de aquellos que controlan las tecnologías relevantes, sean doctores, ingenieros, abogados, políticos, administradores o líderes locales. Y si no logran el acceso a los funcionarios claves basándose en los recursos financieros que ofrecen, deben ganarlo mediante la percepción de que ofrecen un recurso técnico y político de utilidad.

No se trata de abogar por el personal de las OVP con escasos especialistas, como sería lo apropiado si asumieran funciones de asistencia técnica convencional. Su competencia técnica debe equilibrarse con las destrezas sociales, políticas y gerenciales. La manera de desarrollar esta competencia comprende: 1) reclutamiento; 2) formación del personal existente, y 3) desarrollo de relaciones con centros respetables de excelencia técnica.

Competencia estratégica

La competencia estratégica es una medida de la capacidad de la organización de colocar sus recursos a fin de lograr sus objetivos.

Las estrategias de Primera y Segunda Generación han exigido poco en el campo de la competencia estratégica. La colocación de los recursos de la organización para una intervención de Primera Generación requiere primordialmente de la capacidad de identificar una población que carece de los bienes o servicios que la OVP está dispuesta a ofrecer, lo que no es una tarea particularmente difícil o sofisticada en muchos países. Igualmente, el situar a una OVP en una intervención de Segunda Generación requiere principalmente la identificación de una serie de pueblos que deseen extender su cooperación activa a cambio de la asistencia recibida.⁽²¹⁾ Las estrategias de Tercera Generación son un tema completamente diferente.

La capacidad de colocar sus recursos para alcanzar la influencia en sistemas de mayor envergadura es una de las inquietudes fundamentales de la organización, a todos los niveles.

Organizaciones Burocráticas versus Organizaciones Estratégicas

Raramente se ha reparado en las OVP por su atención al desarrollo de los sistemas y aptitudes de administración.⁽²²⁾ De hecho, ciertas OVP han adquirido un desdén ideológico por la gerencia, colocándola junto a la explotación, la opresión y el racismo. Esto es en parte consecuencia de un conocimiento limitado de los enfoques gerenciales alternativos y sus contribuciones a la liberación del potencial humano creativo. Frecuentemente la desconfianza a la gerencia proviene de asociarla con formas burocráticas centralizadas de organización que muchos miembros de las OVP han evitado al escoger carreras en el sector voluntario privado. Lo que se defiende aquí es un tipo de gerencia bastante diferente y acorde con los requerimientos de la organización estratégica, que representa conceptos de administración bastante avanzados e implica una competencia estratégica bien desarrollada.

Las organizaciones centralizadas que dependen de controles burocráticos para canalizar el desempeño de sus miembros en rutinas bien definidas poseen generalmente un bajo nivel de competencia estratégica. Dichas organizaciones rara vez responden a las necesidades y oportunidades en términos de requerimientos inherentes, prefiriendo las vías que se amoldan a su propia conveniencia. En lugar de hacer los ajustes apropiados en su enfoque sobre el empleo de los recursos existentes, asumen las nuevas necesidades y oportunidades como una cuota para añadir personal y mayores presupuestos, lo que usualmente conlleva a respuestas parciales y costosas.

A diferencia de la organización burocrática convencional, la organización estratégica se orienta no a través del rígido control de operaciones, sino a través de una cultura organizacional que respalda un alto grado de compromiso y auto-evaluación disciplinada entre sus miembros en apoyo a los objetivos organizacionales acordados.⁽²³⁾ Esto le permite hacer ajustes estratégicos a todos los niveles

y a través de todas las funciones, profundizando continuamente su definición del problema y ajustando su respuesta. Los sistemas de información bien desarrollados proporcionan una retroalimentación intensa y continua para respaldar la auto-evaluación y la rápida auto-corrección de errores.

La OVP como Organización Estratégica. Los sistemas institucionales a los que van dirigidas las estrategias de Tercera Generación son comúnmente complejos en su estructura y dinámicos en su funcionamiento. Su complejidad significa que el conocimiento razonablemente cabal de su naturaleza se desarrolla sólo con el paso del tiempo y a medida que se gana experiencia en el trabajo con ellos. Su naturaleza dinámica significa que la definición del problema original debe probarse y depurarse continuamente a la luz de nuevos desarrollos, lo que conlleva a los ajustes correspondientes en la colocación de los recursos de la OVP acordes con las relaciones complejas, engañosas y cambiantes del terreno social, económico y político en el cual ésta ha escogido trabajar.

Tales ajustes pueden requerirse a muchos niveles, desde el central hasta el local. A nivel central implicaría ajustes significativos en la definición del programa de la organización y compromisos de área. (Ver Apéndice para mayor discusión). Al mismo tiempo, se requerirá de ajustes progresivos de estrategias programáticas individuales a nivel de país, provincia, distrito o incluso aldea. Ello demanda habilidades en el análisis social, institucional y económico, lo que no es común entre las OVP. Aunque no se puede esperar que cada miembro del personal sea un analista social profesionalmente calificado, se necesitarán destrezas básicas a ser distribuidas ampliamente por toda la organización. Esta capacidad analítica debe en su lugar respaldarse con destrezas en la facilitación del proceso y formación de coaliciones a todos los niveles.

Debido a que no se puede anticipar resultados rápidos, la OVP que asuma una estrategia de Tercera Generación debe tener la capacidad de mantenerse en la tarea por diez o hasta veinte años si es preciso. También debe estar en capacidad de soportar los retos de los críticos que consideran que los aportes al progreso se miden sólo en edificios construidos, inmunizaciones logradas, y alimentos distribuidos. Los líderes capaces que combinan una visión a largo plazo con destrezas profesionales altamente desarrolladas son esenciales.

Durante más de una década la formación de gerentes de desarrollo ha enfatizado los conceptos y métodos de la gerencia de proyectos que promueven una perspectiva miope sobre la naturaleza del desarrollo y un enfoque de control a su gerencia nada imaginativo. Particularmente en respuesta a las presiones de los donantes, que ven en los proyectos instrumentos convenientes para empaquetar sus fondos, algunas OVP se han orientado hacia los proyectos y se han metido en el patrón de asumir que dirigen el desarrollo mediante proyectos de gerencia. Donde esto haya ocurrido, los gerentes deberán tomar los pasos apropiados para alcanzar una visión expandida de la naturaleza de la gerencia de desarrollo y

adquirir destrezas bajo un enfoque más estratégico para dirigir sus organizaciones.

Hay muchos pasos que pueden tomarse hacia el desarrollo de la capacidad estratégica requerida por las OVP que aspiran a roles de Tercera Generación. Estos comprenden: 1) designar a funcionarios claves para su formación en gerencia avanzada en escuelas gerenciales de alto rango; 2) desarrollar relaciones de colaboración con grupos que tengan grandes habilidades en el análisis relevante de políticas y social y su aplicación; 3) reclutar personal con calificaciones avanzadas en el análisis social, gerencial y de facilitación del proceso; 4) documentar y evaluar críticamente las primeras experiencias de Tercera Generación como una manera de reforzar el aprendizaje interno; 5) conducir talleres de evaluación estratégica para funcionarios de alto nivel, y 6) participar en el intercambio de experiencias con otras OVP que tengan compromisos similares.

La necesidad de un pensamiento innovador que amplíe el papel de las agencias privadas de desarrollo se está volviendo particularmente evidente en aquellos países asiáticos que encuentran que las realidades financieras excluyen la creencia continua de que los costosos proyectos y programas públicos de desarrollo son la clave para el progreso. Para muchos de estos países sería esencial contar más con una iniciativa privada local de amplia base. Y si bien es importante que los gobiernos reconozcan y den un apoyo efectivo a tales iniciativas, el grueso de la dirigencia deberá provenir del mismo sector privado.

Notas

1. Muchas personas ayudaron a desarrollar las ideas presentadas en este trabajo. Tom Franklin y Carolyn Stremiau me hicieron notar la necesidad de reforzar los roles de desarrollo y ejecución de las OVP. Jerry Silverman planteó interrogantes que conllevaron a una articulación explícita de la distinción entre reforma de macro y de micropolítica. Frances Korten me ayudó a llevar esta distinción a mayores niveles de refinamiento que destacaron más las implicaciones. Tom Drahan O'Connor contribuyó con mi posición sobre la naturaleza de la tarea de formación de aptitudes y en particular la necesidad de fortalecer la competencia técnica. Jay Jackson y el personal de CARE/Indonesia me ayudaron a configurar el marco para la definición de estrategia. Beryl Levinger hizo aportes claves para perfeccionar la tabla de resumen y sugirió que definir la posición estratégica sobre un continuum sería más útil en las auto-evaluaciones estratégicas de las OVP que limitar la evaluación a tres discretas categorías. Bob Pooley, Richard Ryan y Ross Coggins destacaron la importancia de reconocer la legitimidad de las tres generaciones de orientación estratégica. Ross Bigalow contribuyó con la perspectiva histórica.

2. John C. Ickis, "Structural Responses to New Rural Development Strategies," en David C. Korten y Felipe B. Alfonso, Bureacracy and the Poor: Closing the Gap (West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1983), pp. 4-32.

3. David C. Korten y Norman Uphoff, "Bureaucratic Reorientation for Participatory Rural Development," NASPAA Working Paper No. 1 (Washington, D.C.: NAPAA, November 1981).

4. Esta concordancia entre macropolítica y los intereses y métodos del análisis de política, y la concordancia correspondiente entre micropolítica y los intereses y métodos del aprendizaje social han sido identificados y explorados por Frances F. Korten, "Making Research Relevant to Action: A Social Learning Perspective," trabajo presentado en el Taller sobre Intervención Pública en la Irrigación Dirigida del Agricultor, Instituto Internacional de Gerencia de Irrigación (Sri Lanka), realizado en Katmandú, Nepal, del 4 al 6 de agosto de 1986. Este análisis se basa en parte en las distinciones hechas por John Friedmann, From Knowledge to Action, the Dialectics of Planning (Princeton: Princeton University Press, próximo a ser publicado) entre cuatro escuelas históricas de planificación, cada una de las cuales comprende suposiciones totalmente diferentes. Aquí nos hemos centrado en sólo dos de sus cuatro escuelas: análisis de política y aprendizaje social. Aun cuando frecuentemente se perciben como en competencia, cada una podría considerarse también como relevante en cuanto a sus propias circunstancias. La clave está en poder lograr una concordancia entre método y circunstancias, como lo demuestra el presente análisis.

5. Ver Friedmann, ibid.
6. Conocido más brevemente como "gerencia comunitaria", el énfasis se da al desarrollo de sistemas de administración de recursos que resalta el nivel de control de la comunidad sobre la tierra y los recursos hidrológicos y su uso. Véase David C. Korten (ed.) Community Management: Asian Experience and Perspectives (West Hartford, Conn: Kumarian Press, a ser publicado en 1987).
7. Se hace uso explícito de un enfoque de proceso de aprendizaje. Véase David C. Korten, "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach," Public Administration Review, Vol. 40, No. 5 Sept-Octubre 1980, 480-511. Actualmente este enfoque es característico y exclusivo de la Oficina del Sudeste Asiático de la Fundación Ford. Si bien otras oficinas han expresado su interés, ninguna ha tratado de copiarlo.
8. Para un examen del concepto de grupo de trabajo y su aplicación en el trabajo de la Fundación Ford con la Administración de Irrigación Nacional Filipina, remítase a David C. Korten y George Carner, "Reorienting Bureaucracies to Serve People: Two Experiences from the Philippines," Canadian Journal of Development Studies, Vol. V, No. 1, 1984, pp. 7-24.
9. Para un estudio del caso que detalla este proceso y sus métodos de apoyo en relación con la irrigación comunal en Filipinas, ver Benjamin U. Bagadion y Frances F. Korten, "Developing Irrigators' Organizations: A Learning Process Approach" en Michael Cernea (ed.), Putting People First: Sociological Variables in Rural Development (Londres: Oxford University Press for the World Bank, 1985).
10. Frances F. Korten, "The Policy Framework for Community Management," en Korten, Community Management, op. cit., es un ejemplo de tales contribuciones. El análisis original fue presentado en un seminario donde los temas fueron conjuntamente examinados por una serie de funcionarios gubernamentales indonesios, así como representantes de organizaciones voluntarias privadas. Esto conllevó a un estudio más intensivo en relación específica a Indonesia por parte de LP3ES, una OVP indonesia con amplia experiencia en el desarrollo de irrigación.
11. Véase David C. Korten, "Learning from USAID Field Experience: Institutional Development and the Dynamic of the Project Process," NASPAA Working Paper No. 7 (Washington, D.C.: Asociación Nacional de Escuelas de Administración y Relaciones Públicas (NASPAA)), Junio 1983.
12. El presente trabajo es resultado directo de más de seis años de esfuerzos por lograr una aplicación ampliada de los enfoques de procesos de aprendizaje a la

reorientación burocrática con grandes agencias donantes como catalizadores. El éxito limitado de estos esfuerzos combinado con la creciente sofisticación estratégica de las OVP seleccionadas ha llevado a centrarse en el desarrollo de capacidades de las OVP para que desempeñen el papel catalizador como facilitadores del proceso de aprendizaje. Anteriormente se había cometido el error de colocar a la Oficina del Sudeste Asiático de la Fundación Ford en la categoría de agencia donante y ver a otros donantes como los instrumentos de réplica. De hecho, la Fundación Ford también puede clasificarse como OVP al colocarla junto con otras organizaciones con mayores perspectivas de copiar sus métodos.

13. Según un estudio de Judith Tendler sobre 75 evaluaciones de proyectos de OVP en 1981, los alegatos de las OVP de ser más efectivas que las agencias gubernamentales no pudieron ser verificados con la evidencia disponible. Con frecuencia sus programas y servicios no diferían cualitativamente de los ofrecidos por el gobierno. Judith Tendler, Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies: Questions for Evaluation, Program Evaluation Discussion Paper No. 12, (Washington, D.C.: AID, 1982). Brian Smith resume la información al concluir que las OVP son evidentemente más eficientes que el gobierno en el empleo de recursos, pero su alegato de ser más innovadoras y de establecer la agenda del programa no es verificable. Brian H. Smith, "U.S. and Canadian PVOs as Transnational Development Institutions, en Robert F. Gorman (ed.) Private Voluntary Organizations as Agents for Development (Boulder: Westview Press, 1984), pp. 115-164. Ver también Ralph Kramer, Voluntary Agencies in the Welfare State (Berkeley: University of California Press, 1981). Un estudio realizado por AID para el Comité de Apropiaciones de la Cámara de Representantes concluye que "los proyectos de las OVP frecuentemente se ejecutan individualmente, no como parte de una estrategia de programa más amplia". Development Effectiveness of Private Voluntary Organizations (PVOs), presentado por la Agencia de Desarrollo Internacional, febrero 1986. Estos estudios confirman que la incapacidad de las OVP de conocer su potencial es bastante común. Además, algunos críticos se preguntan si este potencial de verdad existe. Elliott Morss y Victoria Morss, U.S. Foreign Aid (Boulder, Colorado: Westview Press, 1982).

14. Pese a esto, Brian Smith observa que el grueso de los recursos de las OVP estadounidenses se destina al suministro de alimentos, ropa y medicinas para aliviar el sufrimiento inmediato. Op. cit., pp. 118-122.

15. Los hechos y sus implicaciones se detallan en John G. Sommer, Beyond Charity: U.S. Voluntary Aid for Changing World (Washington, D.C.: Consejo de Desarrollo de Ultramar, 1977).

16. Milton J. Esman y Norman Uphoff, Local Organizations Intermediaries in Rural

Development, (Ithaca: Cornell University Press, 1984). Ver también Norman Uphoff, "Analyzing Options for Local Institutional Development", Special Series on Local Institutional Development No. 1, Comité de Desarrollo Rural, Universidad de Cornell, Ithaca, 1984).

17. Una disertación doctoral sobre esta experiencia intitulada "Private Voluntary Organizations as Catalysts of Policy Reforms: A Case Study of IPPF" está siendo preparada por Dolores Foley en la Universidad de California del Sur.

18. Relato en Development Effectiveness of Private Voluntary Organizations (PVOs), Washington, D.C.: Agencia para el Desarrollo Internacional, febrero 1986.

19. Ibid., pp. 21 y 23.

20. La Universidad de Filipinas en Los Baños también está participando en un papel similar. Es, no obstante, una universidad pública y no una OVP.

21. Wortman observa que no solamente pocas OVP han alcanzado la etapa de gerencia estratégica, muchas incluso no han llegado a las etapas de planificación estratégica en boga desde hace 20 años. Max Wortman, "A Radical Shift from Bureaucracy to Strategic Management in Voluntary Organizations", Journal of Voluntary Action Research, 10 (1), enero/marzo, 1981, 62-81. David Brown y Jane Covey, dos defensores del fortalecimiento de los procesos estratégicos en la gerencia de las OVP, identifican cuatro aspectos de las OVP orientadas hacia el desarrollo que dificultan su participación en la planificación estratégica: a) misiones que requieren llenar un vacío entre diversos grupos electorales; b) fuertes compromisos con los valores democráticos, equidad y cambio social; c) conflictos entre los departamentos de las OVP y entre las OVP y agencias externas; y d) aumento de la turbulencia y el conflicto externos por haber capacitado grupos anteriormente estáticos. L. David Brown y Jane G. Covey, "Strategic Planning in Development-Oriented Private Voluntary Organizations", Instituto para el Desarrollo de la Investigación, 710 Commonwealth Ave., Boston, Massachusetts 02215 (sin fecha e inédito). Para el estudio de los aspectos de la cultura organizacional interna de las OVP que inhiben el desarrollo de la competencia estratégica, ver L. David Brown y Jane Covey Brown, "Organizational Microcosms and Ideological Negotiation", en M.H. Bazerman y R.J. Lewicki, Negotiating in Organizations (Beverly Hills, CA: Sage, 1983). Aún así, Leslie E. Grayson y Curtis J. Tompkins, Management of Public Sector and Nonprofit Organizations (Reston, Virginia: Reston Publishing Company, 1984) observan un desplazamiento actual en algunas agencias voluntarias de un enfoque táctico reactivo hacia uno estratégico más proactivo.

22. C. Stark Biddle, "The Management Needs of Private Voluntary Organizations".

Informe preparado para la Oficina de Cooperación Voluntaria Privada, Agencia de Desarrollo Internacional, Washington, D.C., 2 de mayo de 1984; y Richard W. Ryan, "An Examination of Administrative Issues Affecting US Private Voluntary Organizations in International Development", San Diego State University, julio 1986 (manuscrito inédito).

23. El concepto de competencia estratégica y la distinción entre formas organizacionales burocráticas y estratégicas son desarrollados por David C. Korten, "Strategic Organization for People-Centered Development", Public Administration Review, Vol. 44, No. 4, julio/agosto 1984, pp. 341-352.

APENDICE A

Lineamientos para la Evaluación Estratégica

Si bien las tres categorías Generacionales proporcionan un método útil para definir aspectos y opciones estratégicas críticas, la evaluación formal de una OVP y sus diversos programas requiere de contextos más perfeccionados. El presente Apéndice ofrece algunas sugerencias. El lector deberá tener en cuenta que estos marcos sugeridos aún se encuentran en su etapa preliminar de desarrollo.

Definición de la Estrategia General

Cualquier OVP debe tener especial cuidado en escoger las tres opciones que definan su estrategia general: 1) ¿Qué vamos a hacer?; 2) ¿Dónde?; y 3) ¿Cómo? Las respuestas a estas tres preguntas son la base para definir los tipos de competencia técnica a desarrollar para respaldar la estrategia.

Definición de Programas: Qué haremos

El qué se define mejor en los programas que la OVP se compromete a desarrollar y poner en práctica. Normalmente, los programas tienen una duración indefinida, implican reiteradas actividades y se definen en términos de la necesidad que ellos atienden, las tecnologías en juego y las instituciones que determinan cómo satisfacer la necesidad dentro de una comunidad determinada. Un programa dado debe enfocar cualquiera de una serie considerable de temas, tales como: asistencia médica primaria, desarrollo agrícola en tierra firme, suministro de agua potable, créditos para la pequeña empresa, desarrollo lácteo, planificación de aldeas, desarrollo de infraestructura de aldeas, etc. Un compromiso de programa implica el compromiso a desarrollar un conocimiento cabal de la naturaleza de la necesidad, una competencia característica en las tecnologías y aspectos organizativos involucrados, y efectivas relaciones de trabajo con instituciones relevantes. Tres principios deben guiar la definición de los compromisos del programa:

Concordancia. El concepto de "concordancia" es básico para realizar una evaluación estratégica. En términos sencillos, debe haber concordancia entre la naturaleza del problema o necesidad que la OVP decide atender, las características del programa a desarrollar para atender el problema o necesidad, y lo que puede hacer. Una OVP conformada por profesionales de la salud con amplia experiencia en servicios de salud en las áreas rurales podría interesarse en la generación de ingresos y promover el desarrollo de un sistema de cooperativas de productos lácteos. Sin embargo, si no tiene experiencia de personal o experiencia en operaciones lácteas, cuidado de animales, o del negocio en general, un

programa de desarrollo de cooperativas de productos lácteos no se ajusta a sus capacidades existentes. Para lograr tal ajuste la OVP debe desarrollar la experticia necesaria (probablemente un gran esfuerzo reorganizador que sacaría poco provecho de la capacidad existente de la organización) o redefinir su proyecto de compromiso de programa, por ejemplo, ayudar a las cooperativas existentes a desarrollar programas de salud que respondan a las necesidades de sus miembros.

Actividades Excluidas. Al definir lo que una organización intenta hacer con sus recursos, una estrategia definida apropiadamente también, al menos por deducción, indica lo que la organización no intenta hacer. Para muchas organizaciones el establecerse el claro cometido de no hacer algo es más difícil que decidir qué hará. Conscientes de las aparentes necesidades infinitas de la gente en los países donde trabajan, existe una tendencia natural a creer que ninguna necesidad puede ser ignorada, lo que conlleva en muchos casos a actividades fragmentadas e insatisfactoriamente planificadas que llegan a pocas aldeas con resultados pírricos. Es importante señalar que las necesidades de hasta el país subdesarrollado más pequeño pueden ser asombrosas en comparación con los recursos de cualquier OVP. Sólo porque exista una necesidad no hay razón por la que una OVP se sienta en la obligación de atenderla. El tratar de hacerlo sólo fragmentará sus esfuerzos y limitará su efectividad en cualquier empresa dada. La efectividad depende de concentrar la atención en algo que la OVP aprenda a hacer bien con el tiempo para beneficio de muchos, alentando a los demás a hacer lo que ella decida no ejecutar.

Tarea Definible. Finalmente los cometidos de un programa deben tener un alcance lo suficientemente corto para que sus requerimientos sean claramente identificados. El cometido de un programa de ayudar a las comunidades rurales a satisfacer sus necesidades de agua potable puede definirse de este modo. Los resultados, tareas, tecnologías y destrezas pueden definirse de manera tal que proporcionen una base realista para desarrollar la experticia requerida a fin de respaldar la ejecución del programa a escala relevante. Será fácil identificar las instituciones claves (un asunto esencial si se aplica una orientación estratégica de Tercera Generación) y con optimismo serán tan pocas que se podrá desarrollar relaciones de colaboración.

En contraste, un compromiso de programa para generar ingresos, un tema popular en la actualidad, provee poco o ningún punto central alrededor del cual pueda desarrollarse una competencia de importancia. Puede involucrar cualquier aspecto de pequeña manufactura, comercio, producción agrícola, honorarios por asistencia médica, etc. Cada actividad generadora de ingresos tiene su conjunto de requerimientos técnicos, de mercadeo y financieros.

El hecho es que muchos países tercermundistas están prestos a reconocer y actuar en prometedoras actividades de generación de ingresos y con mayor probabilidad están más conscientes que el observador inexperto de las principales oportunidades y limitaciones. Si ellos aún no han emprendido una actividad dada, probablemente haya una buena razón, y el trabajador de campo de la OVP que decide promover la actividad debería conocer mejor las razones y tener una idea bien fundada de cómo tratar con ellas. Considere por ejemplo la cría de cerdos y la artesanía, favoritos perennes de las OVP que debutan en la generación de ingresos.

* Las propuestas para los proyectos de cría de cerdos invariablemente prometen ganancias asombrosas basándose en los milagros del crecimiento de los animales a través de la reproducción rápida. Pero si fuera así de simple seguramente las aldeas del Tercer Mundo ya estarían inundadas de cerdos. El éxito depende de tener conocimiento de la alimentación de cerdos, albergue, nutrición y enfermedades. Si ellos van a generar ingresos y no simplemente servir de suplemento dietético, también debe prestarse atención al mercadeo, posiblemente en mercados altamente competitivos. Si el esquema consiste en que cada familia que reciba un cerdo debe dar una cría a un vecino, deberán desarrollarse los mecanismos para asegurarse de que esto suceda. Si no se dispone libremente de la alimentación necesaria, deberá prestarse atención a la disponibilidad de créditos.

* La producción de artesanía también parece apropiada. Comúnmente se basa en destrezas que ya existen en la aldea. Y todos han visto las tiendas en Estados Unidos y en todas partes donde tales artículos se venden por precios muchas veces superiores. De hecho, en los mercados de los países industrializados los artículos de artesanía constituyen bienes de lujo, cuya demanda está sujeta a modas, estilos y condiciones económicas cambiantes. Su producción y mercadeo requiere de una gran experticia y conexiones comerciales bien desarrolladas. La calidad debe mantenerse, y muchos distribuidores extranjeros dispuestos a sobrellevar la confusión burocrática de importación-exportación desean comerciar cantidades que pueden exceder la capacidad local. Ya que el pago del exterior puede resultar lento mientras los trabajadores lo esperan al término de su tarea, se requeriría de arreglos crediticios. La producción de artesanía para exportar puede ser una buena fuente de ingresos, pero no debe ser asumida ligeramente por el inexperto. Se trata de un negocio duro que requiere de buenas destrezas que la OVP interesada puede desarrollar sólo con tiempo y esfuerzo considerables.

La generación de ingresos es un ejemplo de un tema que comprende muchos esfuerzos posibles de programa, cada uno de los cuales requiere del desarrollo de una experticia relevante, pero no se define como un programa realista o enfocado adecuadamente. Si bien la cría de cerdos, la artesanía, o incluso los

pequeños créditos al productor pueden permitirse definiciones de programa que a su vez definan los tipos específicos de experticia necesaria para respaldarlos, la generación de ingresos no lo permite.

Definición de Areas Geográficas: Dónde lo haremos

La cuestión del dónde normalmente se responde mejor en términos de jurisdicciones políticas y administrativas como una nación, provincia, distrito o aldea. Esta coincidencia con las unidades político-administrativas puede ser de particular importancia para una estrategia de Tercera Generación que se propone trabajar con o a través de una o más agencias gubernamentales. Aunque esta estrategia comúnmente supone que el interés último del programa es apoyar el desarrollo de políticas e instituciones efectivas a escala nacional, las actividades previas para desarrollar y demostrar métodos y enfoques acordes con las condiciones locales y capacidades institucionales posiblemente se concentrarán en unas pocas sub unidades de menor envergadura.

Lo que es razonable para la especialización geográfica también lo es para la especialización programática. El desempeño efectivo dependerá de las inversiones para desarrollar la competencia geográfica, además de la competencia técnica de programas, las que no deben ser tomadas a la ligera. La competencia geográfica abarca el conocimiento del lenguaje local, así como de las estructuras social, económica y política. Implica también el costo de establecer una oficina e instalaciones de apoyo para el personal.

Asimismo, comprende el desarrollo de relaciones laborales efectivas con personas e instituciones claves. Esto es importante para las estrategias de Segunda Generación y más aún para las de Tercera Generación. Algunas de estas relaciones serán específicas del programa: por ejemplo, un programa de asistencia médica primaria puede redundar en estrechas relaciones laborales con personal médico clave que no tendría una utilidad directa en un programa de crédito a pequeños productores. No obstante, otros contactos pueden ser de bastante utilidad. Si se considera que el trabajo bajo el programa de asistencia médica primaria responde a las necesidades locales, la OVP quizá desarrolle una visibilidad y credibilidad entre los miembros de una variedad de sectores, y por supuesto con la gente de los pueblos con los cuales ha estado asociada. Dicha credibilidad representa un importante recurso a otras iniciativas de programa introducidas en esa área particular, que no se transfiere préstamo a una localidad diferente.

La definición del área geográfica de compromiso adopta ciertas características especiales bajo una estrategia de Tercera Generación. Aquí puede que la OVP no esté estableciendo ninguna actividad operacional propia y no haya cuestión de

establecer una oficina independiente. Aún así le interesarán las actividades operacionales piloto llevadas a cabo por las agencias con las cuales colabora. Los sitios para tales actividades deberán ser cuidadosamente escogidos, basándose en parte en condiciones físicas, económicas y sociales razonablemente representativas; y en parte en la receptividad a la colaboración de funcionarios locales. Una vez que se prueben los conceptos y métodos, será más fácil trabajar con colaboradores menos receptivos.

Definición del Enfoque: Cómo lo haremos

La definición del cómo es en parte un asunto de escoger entre: 1) una estrategia de Primera Generación que proporcione directamente los bienes y servicios necesarios; 2) una estrategia de Segunda Generación destinada a formar aptitudes en las comunidades para satisfacer sus necesidades mediante la acción de confianza en sí mismo; o 3) una estrategia de Tercera Generación que se concentre en reorientar sistemas y políticas de apoyo tales que fortalezcan la habilidad de muchas comunidades de atender necesidades identificadas. Cada enfoque tiene diferentes implicaciones para el tipo de habilidades requeridas. Cada uno requiere de grandes habilidades técnicas para su desempeño efectivo.

Evaluación de Estrategias de Programa: Variables Claves

Aunque la estrategia general de la OVP se define en parte en términos de compromisos de programa, cada programa requiere asimismo de su propia estrategia. De hecho, es a nivel de programa que la orientación estratégica de Tercera Generación se torna más importante. Si bien sería útil como una aproximación inicial clasificar cada programa como de Primera, Segunda o Tercera Generación, la evaluación estratégica perfeccionada requerirá de un examen más detallado de la naturaleza del problema y cómo la OVP se ha posicionado para tratarlo. Un simple esquema para tal evaluación inicial comprende seis pasos básicos:

1. Definir la naturaleza del problema a atender frente a tres variables: a) causa subyacente, b) alcance geográfico y c) capacidades institucionales existentes. [Ver Tabla A-1 para mayores detalles].
2. Definir las características del programa existente o planeado de la OVP frente a tres variables similares: a) naturaleza del rol; b) alcance geográfico y c) amplitud de la participación. [Ver Tabla A-2 para mayores detalles].
3. Comparar las características del programa y del problema para determinar el grado de concordancia.

4. Identificar los ajustes en las características del programa necesarios para lograr una mayor concordancia con la necesidad.

5. Determinar la concordancia entre los ajustes del programa propuesto y las aptitudes de la OVP. Si no existe una concordancia razonablemente estrecha, determinar qué nuevas habilidades serán requeridas y evaluadas de poder asumir su desarrollo.

6. Especificar los cambios a realizar en el programa y las acciones a tomar para desarrollar las capacidades de apoyo necesarias.

Las escalas en las Tablas A-1 y A-2 proporcionan un medio de analizar el problema a fin de evaluar más sistemáticamente el grado de concordancia entre el problema y la estrategia del programa. A partir de allí la evaluación de concordancia será cuestión de ejercitar el juicio crítico. La narrativa en las tablas proporciona cierta directriz. Mientras mayor sea la necesidad de una naturaleza episódica, más apropiada será una operación de asistencia de corto plazo. Mientras más sistémico sea el problema, más esencial será considerar el rol catalítico. Algunos problemas no pueden resolverse sobre una base específica de localidad. Si el problema es de esta naturaleza, un alcance ampliado de intervención sería el único curso sensato. Asimismo, si el programa es realmente efectivo, quizá se haya aprendido algunas cosas importantes sobre la necesidad y cómo atenderla. Si la necesidad se extiende a otras áreas, se perderá una gran oportunidad si no se hace un mayor uso de este aprendizaje. El que la OVP deba introducir un programa determinado en un área geográfica dada, sea como operador o catalizador, dependerá mucho del alcance de la capacidad institucional ya establecida dentro de esa área.

La tercera variable del programa, "Amplitud de la implicación" merece especial atención. Cuando la OVP es de origen local, rinde cuentas a la comunidad y atiende una necesidad de naturaleza permanente es conveniente que se vea como un miembro permanente de la comunidad y procure institucionalizarse, prestando especial atención al desarrollo de fuentes confiables de financiamiento sostenido. No obstante, esto rara vez sería apropiado para una OVP extranjera. Generalmente la OVP extranjera debe considerar su rol como temporal en relación con cualquier necesidad y ajustar en consecuencia la naturaleza de su participación (excepto cuando trate con una situación de emergencia a corto plazo), asumiendo un rol relativamente más catalítico.

Sin embargo, algunas situaciones se vuelven particularmente complejas, como por ejemplo el caso de la OVP comprometida en la asistencia por la sequía en África. Las necesidades son inmediatas, pero las causas subyacentes son de una

naturaleza sistémica de largo plazo y de alcance nacional, e incluso continental. Las OVP que tratan con problemas estructurales, pero que conciben su participación como temporal, deben, como principio general, evitar las implicaciones operacionales que no serán duraderas. Sin embargo, en el caso de la asistencia por la sequía en África, simplemente no existen instituciones locales alternativas que satisfagan esa necesidad. En consecuencia, la OVP difícilmente puede evitar el asumir un papel operacional, aún reconociendo la necesidad de construir una capacidad local que la reemplace. En este caso, puede comenzar con un rol predominantemente operacional mientras asume funciones más facilitadoras. De esta manera, puede adoptar una perspectiva a largo plazo adaptada a los resultados regionales, nacionales, y hasta transnacionales, mientras permanece bastante consciente de la naturaleza provisional, aunque duradera, de su papel.

La OVP que aplique el contexto anterior debe tener en cuenta que al definir su estrategia está tomando necesariamente decisiones importantes, sean explícitas o no, con respecto a su posición dentro de un sistema de relaciones institucionales. La solidez de su propia estrategia será en parte una función del alcance hasta el cual se defina un papel distintivo dentro de este sistema. La OVP que diseña una estrategia de Tercera Generación debe ayudar a otras OVP dentro de ese sistema a pensar más sistemáticamente en cuanto a sus propios roles y estrategias.

Tabla A-1

VARIABLES CLAVE PARA LA EVALUACIÓN DEL PROBLEMA

Variable 1: Causa Subyacente

Episódico <-----> Sistémico

En un extremo, la causa subyacente del problema puede ser un acontecimiento temporal y no recurrente, como la devastación causada por un inesperado tifón en un área que no ha experimentado uno en los últimos veinte años, o al otro extremo el problema puede estar profundamente encajado en estructuras económicas, sociales y políticas, como la dura situación de los trabajadores de las plantaciones de caña de azúcar en la isla de Negros en Filipinas, en gran medida una función de tenencia de tierra y arreglos monopólicos de mercadeo. Una operación rápida sería adecuada en el primer caso, pero totalmente inadecuada en el segundo.

Variable 2: Alcance Geográfico

Local <-----> Nacional

En un extremo la necesidad atendida es específica de una localidad individual, mientras que el otro caracteriza las necesidades encontradas en el área nacional o incluso multinacional. Un ejemplo del primero sería un problema de enfermedad o tenencia de tierra propio de un pequeño grupo tribal en un área montañosa aislada. Un ejemplo del último sería la erosión de altiplanicies en el país debido a la sobrepoblación y prácticas agrícolas inadecuadas. Obviamente si la necesidad es local, sólo una solución local sería apropiada. Si es de mayor escala, entonces la OVP debe preguntarse si se contenta con beneficiar solamente a un pequeño grupo o desea procurar enfoques que utilicen la experticia obtenida a través de su participación más local para beneficiar a una población mayor que enfrenta necesidades similares. También debe preguntarse si una solución local tiene la perspectiva razonable de ser duradera. Por ejemplo, la deficiencia de vitamina A puede tratarse a nivel local, no así la malaria.

Variable 3: Capacidad Institucional

Ausente <-----> Altamente Desarrollada

Las capacidades institucionales existentes para atender la necesidad pueden variar de ausentes a altamente desarrolladas. Si son altamente desarrolladas posiblemente no se requiera la participación de una OVP. Si están ausentes, es posible que cualquier participación, al menos en la etapa inicial tenga un componente operacional substancial. El desempeño de un papel catalítico depende de alguna habilidad institucional que tenga el potencial de desarrollo y/o de reorientación.

Tabla A-2

VARIABLES CLAVE DE PROGRAMA

Variable 1: Naturaleza del Rol

Operacional <-----> Catalizador

El programa está limitado al suministro directo de bienes y servicios en un extremo. En el otro está comprometido exclusivamente en facilitar cambios en los sistemas que determinan si las necesidades se satisfacen a un plazo mayor. El primero produce resultados directos, mientras que el último logra resultados sólo al influir en la conducta o desempeño de otros individuos u organizaciones. Los dos pueden mezclarse en proporciones variadas, siendo el promedio el que determina donde se colocará el programa en este continuum.

Variable 2: Alcance Geográfico

Local <-----> Nacional

Define la distinción entre centrar la atención en localidades individuales y trabajar a escala nacional o regional. Las actividades operacionales para aliviar las necesidades inmediatas, tales como las operaciones de auxilio, pueden variar de un alcance local a uno nacional, al igual que las actividades relacionadas con el cambio de sistema. Igualmente una OVP puede concentrar sus actividades operacionales en localidades definidas, mientras utiliza esta experiencia de forma sistemática para alcanzar resultados regionales o incluso nacionales. Cuando un programa tiene un rol catalizador y persigue claramente un impacto nacional, éste debe colocarse al extremo derecho de la escala.

Variable 3: Amplitud de la Participación

Pasajera <-----> Progresiva

Esta variable distingue entre el programa que presupone una presencia quizá transitoria y otro que estará atendiendo la necesidad indefinidamente. Una posición en el extremo izquierdo sería apropiada para una situación temporal de ayuda de emergencia. Una posición en el extremo derecho sería conveniente cuando el programa es auspiciado por una OVP establecida en la comunidad que suministra un servicio particular de manera progresiva. Cuando la OVP actúa como catalizador para lograr cambios institucionales en el sistema que no dependerán de su presencia continua, su participación puede llevar varios años, pero presuntamente tiene una duración finita. De esta manera caería en algo así como un punto medio de la escala.

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LOS
SISTEMAS LOCALES DE SALUD

Fernando Lavadenz Mantilla (1)

Las organizaciones no gubernamentales y los sistemas locales de salud / Fernando Lavadenz Mantilla.- pp. 512-520 // EN: Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana.- Washington.- Vol. 109 Nos. 5 y 6, No. Especial (Nov.-Dic. 1990).

INTRODUCCION

Existen diferentes maneras de abordar el análisis de un determinado sector. Algunos enfoques provienen de observadores con marcos teóricos previos, que pueden predisponer a un análisis sesgado del tema, a veces prejuizado por alguna experiencia negativa de lo estudiado. En otros casos el sesgo está determinado por la simple razón de que observado y observador son actores simultáneos del mismo escenario y de la misma obra. Con las organizaciones no gubernamentales (ONG) esto es lo que ocurre casi siempre. Los análisis del sector sanitario sobre ellas son críticos e inflexibles y se dan en términos de apreciación puramente descriptiva de "qué hacen, dónde están o cuántas son", en un afán de conocer su fuerza y conseguir el control gubernamental sobre ellas y sobre su gestión.

Por las razones anteriores, el verdadero impacto de las ONG sanitarias, especialmente de las que trabajan con servicios de salud o en el desarrollo de nuevas áreas de acción, es poco conocido en cuanto a resultados y cobertura. Tampoco se ha reflexionado desde las instituciones sanitarias sobre la función de las ONG en el desarrollo social de la Región, su participación en la salud internacional, su evolución histórica, su proyección futura y sus interrelaciones con los gobiernos y organizaciones internacionales.

Por razones de espacio y profundidad, este artículo no trata todos esos temas. Intenta únicamente sugerir algunas reflexiones sobre las ONG, evitando enfoques clásicos y deteniéndose específicamente en las notables coincidencias de su actividad con la concepción estratégica de los sistemas locales de salud (SILOS).

LOS SUBSISTEMAS DEL SISTEMA

En el nuevo momento político y social mundial en el que se asiste a cambios generalizados, somos testigos de la acelerada transformación de la visión de la sociedad y del Estado en los distintos países del continente. Este cambio de perspectiva está estimulado también por algunas experiencias acumuladas por los países de la Región en el decenio anterior.

Una de estas experiencias emerge del marco jurídico de los distintos países y se refiere a la obligación del Estado de garantizar el derecho de la población a la salud. El reconocimiento de esta obligación por una parte fue retórico, al quedar ese derecho meramente enunciado en las constituciones (como ocurre en la mayor parte de los países de la Región) y, por otra parte, excluyente, al no considerar otros actores (más allá del Estado) como socios en la puesta en vigor efectiva de ese derecho.

Sin embargo, dejando a un lado el marco jurídico descrito, en la práctica

diaria de intentar resolver los problemas de salud no resueltos por el Estado ha sido posible observar el desarrollo de dos nuevos subsectores del sistema de salud: el subsector informal y el subsector de las ONG. Apartados ambos de la clasificación tradicional de los subsectores sanitarios (ministerio, seguridad social y sector privado), surgieron como una respuesta propia a necesidades de salud no satisfechas de una parte de la población que en casi todos los países de la Región vive, consume y se reproduce marginada por el circuito formal de la economía y a veces sobreviviendo a pesar del mismo.

Los servicios de salud locales que pertenecen al subsector informal emergen como una acción externa al Estado de grupos de vecinos o sectores solidarios que construyen con esfuerzo propio sus propias organizaciones de salud: salitas, postas médicas o centros comunitarios. Asimismo, en algunos países la medicina tradicional ha llegado a ser uno de los insumos más requeridos de este subsector informal de la salud.

Por su gran heterogeneidad, las ONG de salud no son conocidas como subsector, o se las enmarca dentro del subsector privado. Esto parte de la suposición de que la posesión de instalaciones y la provisión de servicios de salud de diferente complejidad no pertenecientes al Estado sitúa a las ONG en el ámbito privado. Pero hay una diferencia fundamental con éste: no sólo el origen de la propiedad de las ONG en algunos casos (muchas son mixtas o de propiedad social), sino los objetivos de lucro que el sector privado persigue.

Por otra parte, las consideraciones sobre la pertenencia de las ONG al sector privado son puramente teóricas. En el subsector informal la posesión de una salita o posta médica sin objetivos de lucro o la práctica "privada" de un médico tradicional son realidades ajenas al sector formal de la salud representado por las universidades, los hospitales, las clínicas y otras instituciones.

Tampoco por sus actividades pueden clasificarse las ONG en el sector privado. Las iglesias, las sociedades humanitarias de beneficencia y los equipos de trabajo asistencial rural, por ejemplo, a pesar de encontrarse en el circuito formal de la salud, ser propietarios de los servicios que operan, e incluso financiarlos parcialmente, no llegan a adscribirse al subsector privado empresarial de la salud, ya que su carácter no es lucrativo. Más difícil aún sería incluir en el subsector privado una pequeña ONG local de propiedad comunitaria que canalice fondos de donación para la asistencia sanitaria de una población que la ha creado, la administra y la utiliza.

En resumen, puede afirmarse lo siguiente:

1) En los sistemas de salud de la mayor parte de los países de la Región existen dos nuevos subsectores, las ONG y el subsector informal. Ambos desarrollan funciones muy diferentes al sector privado y al Estado.

2) Los dos nuevos subsectores han crecido explosivamente en número de entidades, financiamiento y recursos humanos, están bastante bien organizados (aunque esto pueda parecer contradictorio en el caso del sector informal) y

constituyen actualmente otra alternativa emergente y complementaria de posible impacto en la resolución de las necesidades de salud de las poblaciones.

3) En el momento actual, por su dimensión, su potencialidad y sus perspectivas, no es posible desestimar a estos subsectores. Por el contrario, es necesario reconocerlos como tales, respetando su identidad y analizándolos en su propio contexto.

4) Considerar a las ONG como subsector privado no lucrativo conlleva una doble intención: en primer lugar, cubrir bajo el mismo término lo empresarial y lo solidario; en segundo lugar, minimizar un fenómeno que ha trascendido socialmente, por sus propias características.

¿QUE SON LAS ONG?

Dejando aparte el subsector informal mencionado en párrafos previos, se comentarán aquí las características generales del subsector de las ONG y sus coincidencias con los SILOS.

Un nombre inadecuado

Según varios autores, en el Tercer Mundo la denominación "ONG" es completamente inadecuada, ya que no define con precisión el fenómeno de que se trata (1). "Organizaciones no gubernamentales" son tanto los grupos recreativos y las instituciones de caridad como los clubes, sindicatos y asociaciones profesionales. De acuerdo a la denominación, todo lo que no es gubernamental es una ONG, de tal manera que estas constituirían un conjunto de entidades cuya característica común es encontrarse fuera de la esfera del gobierno. Este planteamiento es a todas luces vago, complejo e inútil para trabajar con él en la práctica.

Por otro lado, Landim (1) aclara que el término ONG ha sido acuñado e importado desde los países desarrollados, donde, sin lugar a dudas, las relaciones entre la sociedad civil y el Estado tienen una dinámica diferente. Igualmente difieren las funciones y las proyecciones de las ONG en los países desarrollados y en los países de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, es necesario reconocer que esta vaguedad determinada por la denominación ha sido positiva a la hora de designar un conjunto heterogéneo, complejo y de características poco definidas. Más aún, tanto la denominación como la sigla ONG han ganado popularidad en los últimos años. Resultan "familiares" y muestran una identidad propia que a pesar de su vaguedad, o quizás por ella, ha ganado el reconocimiento mayoritario que merece un fenómeno emergente de naturaleza social.

Ideas para una definición

A pesar de lo difícil que es definir las ONG de manera que sintetice y aglutine toda su heterogeneidad, se han desarrollado algunas definiciones que logran caracterizar el conjunto e identificar las que se encuentran incluidas impropriamente bajo el término.

Una de las definiciones más completas de ONG del Sur o receptoras es la que hace Mario Padrón, estudioso de las ONG en Latinoamérica, que las define como "organizaciones privadas sin fines de lucro, públicamente registradas (o con status jurídico), cuya principal función es llevar a cabo proyectos de desarrollo que favorezcan a los sectores populares y que reciben un soporte financiero. Las fuentes de financiamiento son casi siempre otras ONG de los países industrializados, que operan en el esquema de la cooperación internacional".⁽²⁾ Esta definición encierra un enorme significado para la región, ya que hace énfasis en el trabajo de fortalecimiento y apoyo de las ONG a los sectores populares y a la participación social de los más desfavorecidos.

Las ONG como subsector

La definición de las ONG como subsector no se hace con la intención de añadirles otra característica curiosa, sino por la necesidad de precisar que, en conjunto, las ONG (especialmente las locales) tienen en la sociedad una función socioeconómica y política distinta a la de los sectores público y privado tradicionales, e incluso a la del subsector informal. Al respecto, Ernesto D. Garilao⁽³⁾ indica que en los países en desarrollo existe un sector emergente de ONG caracterizado por dos grandes tendencias: un crecimiento enorme de su número y el surgimiento de una verdadera industria internacional del desarrollo social.

La multiplicación del número de ONG va acompañada de una diversificación de sus áreas de trabajo y sus áreas características. Una primera clasificación es la que las agrupa en ONG donantes y ONG receptoras (corresponderían grosso modo a ONG del Norte y del Sur, respectivamente). Según su actividad, las ONG pueden ser asistenciales y consultivas (profesionales). Con un criterio geográfico podemos hablar de ONG locales, nacionales e internacionales.

Por otra parte, es interesante señalar el crecimiento horizontal notable generado por las alianzas y lazos establecidos entre ONG locales, que a la vez mantienen su identidad y se fortalecen mediante sus relaciones en áreas tan diversas como el intercambio de información, la promoción política e incluso el intercambio de servicios y asesoría. De esta manera, las ONG se están convirtiendo en nuevos centros de presión y poder social, inicialmente a nivel local, pero también a niveles superiores mediante la organización de federaciones regionales e incluso nacionales en algunos países.

La multiplicación del número de ONG y el hecho de que desarrollan un

trabajo especializado de gran reconocimiento social hace que, a menudo, sean convocadas tanto para que difundan sus experiencias como para ser consultadas respecto a las actividades de su ámbito. A ello también contribuye su capacidad de movilización financiera, que en algunos países llega a ser de tal magnitud que las convierte en un verdadero centro de poder económico.

La otra gran tendencia observable en el fenómeno de las ONG es su contribución a la creación de una verdadera industria al servicio del desarrollo social, lo que las diferencia nítidamente del sector privado.

En la mayoría de los países de la Región el sector privado ha resuelto las necesidades de atención sanitaria de un pequeño porcentaje de la población, el grupo de mayor poder adquisitivo, mientras que los recursos insuficientes o la falta de infraestructura social han hecho que la supuesta cobertura universal del Estado sólo haya resuelto con dificultades y parcialmente las necesidades de una población que en casi ningún caso ha alcanzado la cobertura total. En gran número de países de la Región los sectores más desprotegidos de la sociedad han quedado al margen de la asistencia sanitaria. Las ONG, el sector informal y en algunos casos el autocuidado han sido las únicas respuestas a las necesidades de la población más pobre.

Por otra parte, la crisis económica repercutió sobre los profesionales sanitarios, tradicionalmente empleados en los sectores público y privado. La demanda de recursos humanos se restringió en ambos y los profesionales del sector organizaron durante la crisis sus propias respuestas que respondían a una necesidad de cobertura a la población más deprimida y al mismo tiempo resolvían una demanda natural de empleo y desarrollo laboral. Las ONG se convirtieron así en una nueva fuente de trabajo que, a diferencia de los empleos tradicionales, ofrecían a los profesionales atractivos tales como un compromiso social con los sectores más necesitados y una flexibilidad notable en cuanto a creatividad, exploración de nuevas áreas de trabajo y validación de nuevas tecnologías.

Por otra parte, las ONG desarrollaron una concepción integral de sus programas y proyectos. Su preferencia por el trabajo local determinó que la intersectorialidad en el tratamiento de los problemas de la comunidad fuese una de las principales características de su acción. Así, ha sido muy común observar cómo esta industria del desarrollo social ha podido generar mediante un proyecto una gran concertación de todos los sectores de la población comprometidos en el desarrollo local, evitando acciones verticales o esfuerzos repetidos y costosos.

En resumen, las ONG habrían surgido respondiendo tanto a necesidades de la población como de los profesionales del sector sanitario. En conjunto, constituirían una nueva industria del desarrollo social con vocación de servicio al sector deprimido de la población, nuevas tecnologías de producción, capacidad de adaptación flexible y dinámica en áreas de trabajo no exploradas, financiamiento variado pero generalmente independiente de los sectores tradicionales y concepciones innovadoras de desarrollo social integral (no siempre generaliza-

das) que, en la práctica, producirían localmente mayor impacto que las acciones aisladas de otros sectores.

Fortalezas y debilidades

Han sido frecuentes las alusiones al gran número de ONG que trabajan en Latinoamérica, al volumen importante de recursos destinados a sus acciones, a su carácter promocional y participativo y a otra serie de características que dan una visión global positiva a sus acciones. Sin embargo, es imprescindible referirse a las críticas más frecuentes que se les hacen, con la intención de precisar sus debilidades y buscar caminos para superarlas.

En la opinión de Sheldon Annis (4), las mismas fortalezas que se les reconocen podrían ser también serias debilidades. El trabajo "a pequeña escala" con los pobres de las comunidades locales puede parecer insignificante, su independencia política podría entenderse como falta de poder o de capacidad para influir en las decisiones importantes, o baja calidad o falta de financiamiento; lo innovador de sus actividades podría entenderse como sinónimo de transitorio o insostenible.

Al respecto, es necesario recordar que el impacto que puede producirse desde el sector social en la salud generalmente está determinado por macropolíticas nacionales. Por lo tanto, a pesar de ser cientos las ONG existentes, de ninguna manera podrían modificar la realidad si sus acciones fuesen aisladas, independientes entre sí y del Estado y de una escala comparable sólo a la de ellas mismas.

Por otra parte, si bien es cierto que el financiamiento puede condicionar la baja calidad de las acciones de las ONG, la experiencia de muchos países muestra en realidad una gran eficiencia del trabajo de las ONG locales, sobre todo por la gran participación social que genera su acción intersectorial que involucra varios actores en la solución de problemas de salud con costos menores o similares a los de otros sectores (4).

Una de las críticas más importantes en relación al financiamiento de las ONG es la que se refiere a la permanencia de las actividades de sus programas y proyectos cuando se acaban los recursos, que en su mayor parte son externos. Las propias ONG han analizado este problema, avanzando en la búsqueda de instrumentos y metodologías de trabajo comunitario como la autogestión o la recuperación de costos que garanticen continuidad e impacto de los programas.

Respecto al carácter innovador de las actividades de las ONG, si bien es cierto que podría dar una idea de inestabilidad permanente, la realidad es que, para muchas, su flexibilidad es una ventaja frente a los complejos sistemas burocráticos del Estado. Esta flexibilidad les permite innovar tecnologías, desarrollar trabajos en áreas nuevas, promover sistemas de trabajo modernos y, sobre todo, fomentar a nivel local el desarrollo de la participación social en la búsqueda

ingeniosa de soluciones a los problemas propios⁽⁵⁾.

TEORIA Y ESTADO ACTUAL DE LOS SILOS

La necesidad de aumentar la equidad de los servicios de salud en tiempos de crisis económica, mejorar su calidad y eficiencia en el uso de recursos y acelerar la transformación de los sistemas nacionales de salud para acercarse a la meta de salud para todos en el año 2000 impulsó a los Países Miembros de la OPS a adoptar en la XXIII Reunión del Consejo Directivo de la OPS (26-30 de septiembre de 1988) ⁽⁶⁾ la Resolución XV para el desarrollo de los SILOS como táctica operativa de la estrategia de atención primaria. De los aspectos fundamentales para el desarrollo de SILOS expresados en dicha resolución, la descentralización y la desconcentración, la participación social y la intersectorialidad son los puntos comunes coincidentes con las ONG que realizan actividades sanitarias en Latinoamérica y el Caribe.

A continuación, partiendo del marco anterior se analizarán específicamente las principales coincidencias.

Descentralización y desconcentración: el nivel local. Los países de la Región no han cesado en sus intentos de dar prioridad al desarrollo del nivel local del sistema de salud como espacio geográfico definido, con población específica y unidad de gestión determinada capaz de lograr modificar la situación de enfermedad de la población.

Arocena afirma al respecto que el desarrollo local se caracteriza por:

1. Una participación importante de los actores locales en los procesos de desarrollo que, lógicamente, descarta todas las iniciativas elaboradas "en el escritorio" por agentes externos que evitan la participación social.

2. La concertación como una de las principales dinámicas de desarrollo. Habría que diferenciar entre concertación y consenso, porque consenso tiene una connotación pasiva, de aceptación unánime y acrítica, mientras que concertación supone una negociación permanente entre actores con racionalidad distinta en los terrenos político, ideológico, social, étnico y socioprofesional. Arocena afirma igualmente que la concertación no es en ningún caso aconflictual sino que, por el contrario, el conflicto es justamente la instancia de las negociaciones diarias para lograrla.

3. Una crítica a los procesos tradicionales de desarrollo. Estos, a pesar de producir crecimiento y, desde ese punto de vista, ser útiles para mejorar la situación inicial, iban acompañados muchas veces de destrucción del tejido social, por las diferencias o polarizaciones que provocaban en la sociedad ⁽⁷⁾.

Participación social. Si fuese posible resumir el desarrollo local en algún elemento, sin lugar a dudas sería en la participación social, donde el actor crítico

tiene una función fundamental. Al descentralizarse las decisiones, transfiriendo capacidad reguladora de los niveles centrales de los servicios de salud a los niveles locales (SILOS), se estimula e incorpora a la población en los procesos de atención de la salud. Se presupone una cesión del poder resolutivo a la población, revalorizándola como sujeto de dirección y no simplemente como objeto de intervención.

Participación social en los SILOS. Se entiende la participación social en los SILOS como "el proceso de intervención de la población organizada en las deliberaciones sobre la atención de la salud, en la toma de decisiones que tienen que ver con la satisfacción de necesidades, y en el control de los procesos así como la asunción de responsabilidades y observación de obligaciones derivadas del desempeño de su facultad decisoria" (8). La participación social así definida tiene implicaciones que rebasan el marco de la atención de la salud, por cuanto significa ejercicio de poder y, como tal, fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia de base. Pero además, "la participación social se constituye en una finalidad en sí misma, si se la considera como una condición inherente a la democracia real y a la recuperación de la población del poder decisorio que con la separación progresiva entre el Estado y la sociedad civil se ha venido concretizando históricamente en muchos países de América Latina" (9). Desde esta perspectiva, la participación social equivale al proceso de reapropiación por la población del conjunto de instituciones que regulan la vida social y de los servicios que prestan.

Es importante recordar que la referencia a la sociedad civil incluye a todos los actores que forman parte de ella, quienes en el proceso de concertación ya mencionado garantizan la participación social en el SILOS y el mejor uso de todos los recursos para toda la población.

Las ONG y la participación social. En el campo de la salud, Padrón (8) identifica tres tipos de ONG -locales, nacionales e internacionales- que presentan características muy diferentes.

En todos los campos y especialmente en los sectores sociales y salud, las ONG que han surgido en mayor número y que cuentan con mayor cantidad de miembros son las ONG locales, denominadas en inglés Grassroots organizations por Sheldon Annis (4). En su mayoría son organizaciones populares establecidas en los niveles locales, generalmente en zonas rurales o urbano-periféricas, cuyos beneficiarios son al mismo tiempo miembros y constituyentes de la organización. Estas ONG, establecidas por miles en la Región, no surgen solamente en respuesta a la satisfacción de necesidades que el Estado o el sector privado no cubre o que cubre de tal manera que a los grupos locales no les satisface. También responden a la necesidad de solucionar conflictos y tensiones sociales provocados por viejas estructuras de poder que no permiten intervenciones directas de la

población en la identificación de sus necesidades, en la planificación de sus recursos y en la participación en las decisiones.

Podría decirse que las ONG locales son "participación social organizada", en grupos de distintas características y con distintas finalidades, en su mayor parte eminentemente asistenciales. Entre otras, las ONG adoptan forma de comités populares, voluntarios de salitas, clubs de madres, asociaciones de agua potable, juntas de vecinos, grupos religiosos con acciones en salud, centros infantiles integrales, centros de leche, organizaciones juveniles de voluntarios, grupos de autoayuda, ollas comunes, comedores populares, comités de compras comunes, grupos ecológicos, centros de estudio en salud, centros de ayuda al niño de la calle, comités de amas de casa, grupos de rehabilitación de alcohólicos y drogadictos, cooperadoras de puestos médicos y salitas, centros de salud comunales y guarderías infantiles populares. Todos esos grupos constituyen equipos de atención directa a poblaciones desprotegidas con puestos médicos, centros de salud y personal sanitario propios.

Según Annis, las actuaciones posibles en relación al Estado de estas ONG locales dedicadas fundamentalmente a la acción directa son cuatro:

1. Proveer servicios paralelos con sus propios recursos internos.
2. Crear servicios paralelos con soporte económico de otras ONG, fundaciones, instituciones de desarrollo e incluso el propio Estado.
3. Presionar al Estado, generalmente por acción política, para que provea servicios nuevos o mejores.
4. Generar servicios en cooperación con el Estado mediante una división de labores basada en ventajas comparativas (en México y Costa Rica hay ejemplos de esta actuación).

En todos los casos, la ONG local tiene como protagonista principal de sus acciones la participación social de la comunidad que la origina y a quien beneficia.

En cuanto a la participación social en las ONG nacionales e internacionales, presenta modalidades diferentes que no se pueden abordar aquí sin extenderse demasiado.

Al considerar a los SILOS como un modelo organizativo nuevo, con gran implantación local y participación social, es muy difícil excluir a las ONG de la Estrategia global de instauración de aquellos. Tanto más cuando la actuación de las ONG se da principalmente en el nivel local, en el que uno de sus puntos fuertes es la gran capacidad de organización y movilización de la población y donde constituyen una de las alternativas de organización de la sociedad civil.

Intersectorialidad

Al inventariar las ONG que trabajan en actividades de salud en la Región (9) resulta llamativa la gran cantidad que desarrollan actividades en otras áreas. Esta modalidad de trabajo intersectorial es casi una constante en las ONG, cuyo

concepto de desarrollo suele ser integral.

El concepto de salud-enfermedad como resultante de las interacciones sociales obliga a plantear las intervenciones en los mismos términos. Basándose en ese concepto, la estrategia de SILOS propone intervenciones en salud de dos modalidades: intrasectoriales e intersectoriales. En el primer caso se busca el mayor impacto de las acciones mediante la concertación de los subsectores que actúan en el nivel local y la posible integración de sus recursos. Por lo tanto, las ONG son como subsector de salud y en forma individual un actor obligado en la concertación de las acciones locales.

En relación a la acción intersectorial, los SILOS intentan concentrar los esfuerzos de todos los actores sociales y promotores del desarrollo local de un ámbito geográfico determinado, concertando con los sectores sociales (educación, vivienda y saneamiento) y productivos (agricultura, industria, etc.) la realización de diagnósticos conjuntos e intervenciones comunes. Las ONG también son en este caso un actor importante en la concertación a nivel local por la acción intersectorial que realizan, la participación social que promueven y la experiencia que muchas poseen de integración del trabajo sectorial para el desarrollo local integral.

CONCLUSIONES

Considerando la necesidad regional de reorganización del sector y la incorporación de todos los actores en el proceso, hoy se plantea con más fuerza que nunca la acción conjunta en las intervenciones en salud. Para que los resultados sean los deseados, esta acción debe comprender tanto a los actores existentes en el sector de la salud como a los sectores que intervienen en el desarrollo en general.

En este sentido, las ONG son actores privilegiados de ambas realidades. Por una parte constituyen un subsector dentro del sector de la salud y, por otra, efectúan una acción principalmente intersectorial. Su incorporación a las consideraciones del desarrollo de lo local en general y de los SILOS en particular es una necesidad.

Por otra parte, la descentralización como instrumento democratizador trata de devolver el poder a la población, acercando el Estado a la comunidad y dando prioridad al desarrollo local. Este no ha de considerarse solamente desde la óptica gubernamental, ya que también puede ser influido desde una visión externa a las políticas gubernamentales.

Las ONG, especialmente las de carácter local, constituyen un instrumento de organización popular y participación social y pueden contribuir a construir una visión no gubernamental más amplia y solidaria así como a fortalecer a los sectores más débiles en la concertación social. Para ello, es importante incorporarlas en

las políticas nacionales de desarrollo y de salud, garantizando su impacto y haciendo que sus acciones se transformen de pequeña a gran escala.

REFERENCIAS

1. Landim, L. Non-governmental organization in Latin America. *World Dev* 15 (Supp): 29-38, 1987.
2. Jiménez, M., Jiménez, M.D. y Lado, W. Desarrollo local, municipio y organismos no gubernamentales, Santiago, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1989.
3. Garilao, E.D. Indigenous NGOs as strategic institutions: Managing the relationship with government and resource agencies. *World Dev* 15(Supp):113-120, 1987.
4. Annis, S. Can small-scale development be a large scale policy? The case of Latin America. *World Dev* 15(Supp): 129-134, 1987.
5. Organización Panamericana de Salud. Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas locales de salud: la participación social. Washington, D.C., 1990. HSD/SILOS-3.
6. Resolución XV: desarrollo y fortalecimiento de los sistemas locales de salud en la transformación de los sistemas nacionales de salud. Informes finales de la XXXIII Reunión del Consejo Directivo de la OPS. Washington, D.C. Organización Panamericana de la Salud, 1988. pp. 60-62. Documento Oficial 225.
7. Jimenez de la J. M., Organizaciones no gubernamentales: desde lo alternativo a lo complementario. *Trab Soc.* 1(59):54-63, 1990.
8. Padrón, M. Non-governmental development organizations: From development aid to development cooperation. *World Dev* 15(Supp): 69-77, 1987.
9. Frantz, T.R. The role of NGO in the strengthening of civil society. *World Dev* 15(Supp): 121-127, 1987.

PRIVATIZAR LA DISTRIBUCION DE LOS SERVICIOS
DE BIENESTAR SOCIAL: UNA IDEA A SER
CONSIDERADA SERIAMENTE*

Marc Bendick, Jr.(1)

* La traducción fue realizada por el Sr. Eduardo Martínez, por encargo del CLAD
(1) Codirector de Bendick y Eagan Consultores Económicos, C.A., Washington, D.C.
Es economista y ha publicado un gran volumen de trabajos sobre empleo,
desarrollo de recursos humanos y evaluación de programas al servicio de grupos
de bajos ingresos.

Privatizing the delivery of social welfare services: an idea to be taken seriously / Marc, Bendick, Jr.. - pp. 97-120 // EN: Privatization and the welfare state / Sheila B., Kamerman, ed.; Alfred J., Kahn, ed.. - Princeton : Princeton University Press, 1989.- 283 p.. - (Studies from the project on the Federal Social Role).

Estados Unidos siempre ha sido un Estado benefactor renuente. Los servicios de bienestar social financiados por el gobierno surgieron en nuestra historia tardíamente en relación a otras naciones industriales con orientación al mercado, y representan una pequeña proporción del ingreso nacional (Trattner, 1979; OECD, 1985). Aunque los líderes políticos de la Alemania de Bismarck o de la Inglaterra de Lloyd George abogaron por el principio de servicios públicos de bienestar social antes de que éstos fueran materialmente financiados o popularmente demandados, en los Estados Unidos los funcionarios continúan defendiéndolos apologeticamente aún después de que han sido instituidos. Desde la alabanza de los grupos voluntarios por parte de Tocqueville, pasando por el himno a la confianza en uno mismo entonado por Thoreau, hasta llegar a las anécdotas de Ronald Reagan acerca de los actos amables de vecino a vecino, el énfasis estadounidense ha sido puesto en forma consistente sobre lo local, lo pluralista, lo voluntario, y lo orientado hacia los negocios, en lugar de sobre lo nacional, lo universal, lo legalmente establecido como privilegio, y lo gubernamental.

Este contexto, en el cual la "publicización" de los servicios sociales de bienestar es vista como una desviación de la norma, permite explicar la actual corriente de moda que consiste en proponer la privatización de los servicios de bienestar social. La administración Reagan no inventó el concepto. La idea merece ser tratada seriamente, debido no a quien ejerce actualmente el poder en Washington, sino por la permanente fascinación que ella ha ejercido en el pensamiento y en la acción de los norteamericanos.

En este capítulo se intenta realizar ese tratamiento de seriedad. Se argumenta que quienes abogan por la extensión de los servicios sociales de bienestar (yo mismo me cuento en esa categoría) necesitan diseccionar el concepto de privatización en dos partes constitutivas. De esa manera podrán descubrir que lo que ellos temen de la privatización, se asocia en primera instancia con los esquemas bajo los cuales el gobierno delega tanto la provisión de los servicios como la consecución de los fondos para financiarlos. Sin embargo, las versiones de la privatización en las que se delega lo primero pero hacen al gobierno responsable de lo segundo, no causan los mismos miedos. Más bien, ellos ofrecen servicios de bienestar en este país que son más compatibles con la ideología norteamericana dominante, que con la idea europea de estatismo social. Aún más, la evidencia empírica demuestra que los sistemas privatizados, apropiadamente diseñados, pueden brindar servicios de bienestar social tan efectivamente como los públicos. En consecuencia, el artículo concluye que el sistema norteamericano de bienestar social puede ser mejorado significativamente diseñando formas apropiadas y profundas de provisión privada.

Dos caras de la privatización

La lógica que lleva a esta conclusión empieza con algunas definiciones. La privatización puede ser definida como un cambio hacia manos no gubernamentales,

de algunas o de todas las tareas de producción de un bien o un servicio que ha sido producido por el sector público o que pudo haberlo sido. Una cantidad de esquemas caben dentro de esta amplia definición. Una reciente encuesta mencionaba los siguientes: contratación, franquicias, subsidios, aportes financieros, voluntariado, autoayuda, uso de la competencia de regulación y de tributación, estímulo a las organizaciones privadas para que asuman determinadas competencias, reducción de la demanda de servicios, obtención de ayuda temporal de firmas privadas, uso de las tasas para ajustar la demanda y formación de empresas mixtas (Hatry, 1983).

En todos estos esquemas, el nivel de detalle en la provisión de servicios se alcanza por medio de instituciones no gubernamentales sin o con fines de lucro, e incluso (en el caso de la autoayuda) receptoras ellas mismas. De cualquier forma, los esquemas anteriores caben dentro de dos categorías distintas, si se las toma en una segunda dimensión, como es el grado en que el financiamiento gubernamental sostiene la provisión de servicios por parte de entidades no gubernamentales. Una categoría, que puede ser referida como "la carga gubernamental dispersa", incluye esquemas en los que los medios de financiamiento y los medios de distribución de los servicios, están separados del gobierno. En contraste, la segunda categoría, que puede ser llamada "de fortalecimiento de las organizaciones intermedias", cubre aquellos esquemas en los que el gobierno mantiene parte o la totalidad de la responsabilidad de financiar el servicio, mientras delega su producción y su distribución. Reducciones presupuestarias, aplicación de tasas, voluntariados y reducción de la demanda de servicios, caben dentro de la primera categoría; la contratación, los subsidios, las transferencias y las asociaciones público/privadas, caen dentro de la segunda.

Esta distinción es importante porque, bajo probables proyecciones del futuro, el nivel de largo plazo en la demanda pública diverge significativamente si se trata de uno u otro rol gubernamental. Las tendencias de la sociedad norteamericana sugieren una sostenida y creciente demanda de bienes financiados colectivamente, y ya a más largo plazo, una oposición creciente hacia el suministro público de bienes y servicios. Esto significa que los abordajes de la categoría del "fortalecimiento" se asocian a la idea de crecimientos potenciales, mientras que los abordajes en la otra categoría, de "dispersión gubernamental", al igual que los programas tradicionales de servicios de bienestar provistos por el gobierno, no están asociados a aquella idea.

La creciente demanda de servicios de bienestar colectivamente financiados.

Los apoyos en favor de esta conclusión derivan del concepto básico de la economía de que los servicios sociales de bienestar son bienes económicos normales, que los consumidores conciben en la misma forma en que conciben cualquier otro bien o servicio que es deseable pero no gratuito. En particular, a medida que los ingresos del consumidor aumentan, los miembros individuales de la sociedad

norteamericana demandan más de estos bienes, al igual que desean más bienes de consumo personal (por ejemplo, grabadores de video cassetts), más tiempo de ocio, y más de otros bienes colectivos (como defensa). El nombre formal para esta hipótesis es elasticidad positiva de ingreso demanda, y hay evidencia que sostiene esta hipótesis. Por ejemplo, después del ajuste por inflación, las donaciones privadas per cápita para fines caritativos en los Estados Unidos apenas aumentaron un poco más de 3 por ciento anual desde 1955 hasta 1983 (Giving USA, 1984). En el mismo periodo, los gastos del gobierno federal -en los cuales las actividades de bienestar social representaron una grande y creciente proporción- aumentaron cerca del 4 por ciento por año. Ambas tasas de crecimiento sobrepasaron sustancialmente las del ingreso per cápita, cuyo promedio de aumento apenas se colocó por encima del 2 por ciento para el mismo periodo.

Irónicamente, el retroceso en el apoyo de los votantes hacia el financiamiento público del bienestar social durante los años recientes -como lo simbolizan la Proposición 13 en California, la Proposición 2 1/2 en Massachusetts y los recortes presupuestarios durante la administración Reagan- agregan apoyo adicional en favor de esta hipótesis. En el periodo de 1975 a 1985, las reducciones en el gasto público para bienestar social (así como en otros gastos gubernamentales diferentes a los de defensa) coincidieron con el crecimiento más pobre del ingreso personal para la familia norteamericana promedio. El crecimiento de la productividad en la economía en general se estancó durante los años de la década del setenta, los precios de la OPEP aumentaron y otras circunstancias dispararon una inflación galopante, y durante los primeros años de los ochenta, la economía conoció su recesión más profunda y larga desde la Gran Depresión. Todo esto junto dio como resultado una primera estanflación y luego una modesta reducción en el ingreso real de la familia promedio (1). Los retrocesos en la disposición de los votantes a pagar por los programas públicos de bienestar social pudieran, en consecuencia, ser esperables; estos retrocesos coinciden con las reducciones en el consumo familiar, desde nuevos automóviles hasta vacaciones y visitas al dentista.

En la medida en que las recientes reducciones en los gastos de bienestar social reflejan consideraciones de capacidad financiera más que cambios en el sentimiento de la generosidad, todo está bien; la capacidad financiera es algo que el tiempo ha de mejorar. A pesar del mediocre desempeño económico de los setenta y de comienzos de los ochenta, los prospectos de largo plazo referidos al nivel de vida norteamericano siguen siendo brillantes. A corto plazo, la economía se ha levantado -al menos parcialmente- de las profundidades de la recesión. En el más largo plazo, el proceso continuo de avance tecnológico -actualmente simbolizado por la profusión de artículos que llevan microchips incorporados- sugiere que el largo y sostenido crecimiento del ingreso per cápita a una tasa de uno o dos por ciento anual, que ha prevalecido históricamente, se ha vuelto a reavivar (Hulten y Sawhill, 1984). Este aumento, cuando se mediatiza por la elasticidad positiva de ingreso-demanda previamente discutida, debería proveer un incremento moderado pero continuo de los

recursos destinados a los servicios de bienestar social.

El descontento con el suministro del sector público

El crecimiento a largo plazo de los recursos para el bienestar social, podría no ser viable, por supuesto, si la ciudadanía norteamericana se volviera contra los servicios sociales debido a otras consideraciones. Los recientes desarrollos en las actitudes y en la conducta de los votantes, sugieren justamente ese peligro, en la forma de una desconfianza generalizada, inconformidad y falta de fe en el sector público.

La investigación mediante encuestas descubre constantemente una desconfianza hacia el gobierno, desconfianza que engloba tanto los motivos como la competencia del sector público (Ladd, 1984). Cuando se preguntó a una muestra de ciudadanos, cuál pensaban ellos que era la proporción de un dólar fiscal que el gobierno federal desperdiciaba, la mediana de las respuestas fue "cuarenta y ocho centavos de dólar" (Kelman, 1985). Otro estudio sometió a prueba la confianza pública en algunas de las importantes instituciones norteamericanas, y encontró que sólo un 19 por ciento de quienes respondieron expresó gran confianza en la rama ejecutiva del gobierno federal -un puntaje que era la mitad del que recibieron las corporaciones de negocios privadas y un tercio menos que para las instituciones de medicina y de educación superior (Senado de los Estados Unidos de Norteamérica, 1973). Por lo menos desde los primeros años de la década del setenta, el número de respuestas en las encuestas que son favorables a una reducción de los servicios gubernamentales y de los impuestos, ha venido sobrepasando consistentemente al número de respuestas que favorecen un incremento en los mismos, en una proporción de cuatro a uno (Goodman, 1983).

El mismo descontento está señalado más directamente en las tendencias de las votaciones. El mismo electorado norteamericano que seleccionó a Ronald Reagan favoreció anteriormente a Jimmy Carter, quien también se opuso a las maquinarias de Washington. Las responsabilidades han probado ser en las recientes elecciones, las ventajas políticas de las obligaciones, antes citadas con frecuencia por los cientistas políticos.

Por supuesto, las actitudes antigubernamentales en Estados Unidos están más profunda y permanentemente enraizadas que lo que sugieren estas referencias a los resultados de las últimas elecciones o las encuestas de opinión pública. El rechazo de la tiranía pública fue lo que condujo a la fundación de la nación. La preocupación por limitar el gobierno dominó el desarrollo de la Constitución norteamericana, con su sistema de separación de poderes y su explícita Acta de Derechos. La preservación del pluralismo político, cultural y económico ha sido un tema permanente tanto en el pensamiento como en la legalidad de Estados Unidos -comenzando por la protección constitucional de la soberanía estatal, pasando por eventos históricos tales como la acomodación de las leyes para acoger a objetores religiosos y de las leyes de las escuelas públicas para acoger a sectas religiosas conservadoras,

siguiendo con los actuales desarrollos de los distritos escolares vecinales y la educación bilingüe.

Una segunda tradición en el modo de pensar norteamericano refuerza nuestra resistencia a volcarnos hacia el sector público para resolver los problemas sociales: la creencia en la iniciativa individual y en el otorgamiento de recompensas a quienes trabajan para obtenerlas (Hofstadter, 1955). Cuando nos enfrentamos a problemas comunitarios, esta tradición nos condiciona no para volvernos hacia el gobierno distante sino hacia el voluntarismo personal y hacia las organizaciones de autoayuda comunitaria. Comenzando con la famosa discusión de Tocqueville respecto al "principio de asociación" en la vida norteamericana de 1830, los orígenes de este enfoque han sido atribuidos a la confianza en los grupos voluntarios de vecinos entre los pioneros, que establecieron las fronteras del país (Schambra, 1982).

No cito estas venerables tradiciones para implicar que los esquemas norteamericanos no cambian nunca o no deberían cambiar. Mi posición es que así como las necesidades societales evolucionan y nuevos esquemas sociales se construyen, éstos deben conformarse al estilo de respuesta que una sociedad ha favorecido consistentemente.

Dado este consistente patrón de sesgo antigubernamental en el estilo de respuesta norteamericano, resulta desafortunado que buena parte de la política social de los Estados Unidos haya mirado hacia Europa en busca de modelos para programas específicos y para enfoques generales. Reflejando circunstancias políticas, sociales, económicas e intelectuales muy diferentes de las norteamericanas, muchas naciones europeas han evolucionado hacia servicios sociales de bienestar centrados fuertemente en el Estado⁽²⁾. La nación estadounidense se formó en rebelión contra la tiranía. Los Estados-Nación europeos emergieron en forma típica cuando los gobiernos centrales impusieron la unidad nacional a los Estados feudales independientes. Aunque la lucha de clases le ha dado un apoyo electoral significativo a los partidos políticos socialistas y semisocialistas, virtualmente no existe en Estados Unidos una porción comparable en el espectro político. De esas raíces históricas surgieron los sistemas políticos europeos -y los sistemas de bienestar social- en los cuales sencillamente se presume que el gobierno es el instrumento lógico para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Cuando ha sido presentado explícitamente al público norteamericano, el sistema europeo de bienestar social ha ganado pocos adherentes fuera de los círculos académicos. Considérese, por ejemplo, la promesa política de George McGovern en la contienda electoral de 1972, que en buena medida resultó del rápido rechazo del público a su propuesta de garantizar anualmente un ingreso en forma de subsidio poblacional. Otros ejemplos incluyen el constante fracaso del proceso político de suministrar seguros médicos de cobertura nacional y la ausencia crónica de primas por hijos en el sistema norteamericano. En contraste, los apoyos públicos y legislativos a las iniciativas norteamericanas exitosas en cuestiones relativas al bienestar social, han sido movilizados mediante la reducción del énfasis en su

naturaleza gubernamental, tratando más bien de conformarlas hacia los más tradicionales valores estadounidenses. La caracterización de los beneficios por retiro de la seguridad social, como seguro más que como transferencia de ingreso, es el ejemplo más prominente; la práctica de justificar los servicios sociales a las familias de bajos ingresos en nombre de la preparación para el autosostenimiento, es el otro.

El dilema del suministro de bienes públicos

¿ Por qué vinculamos los servicios de bienestar social al sector público en primer lugar ? La explicación puede ser hallada haciendo referencia a otro concepto proveniente de la teoría económica, aquel de "bienes públicos" y su provisión insuficiente por parte de los mercados privados orientados hacia el lucro (Olson, 1965).

Los economistas definen un bien público como uno que brinda beneficios de consumo a un elevado número de individuos en forma simultánea. Un bien privado - por ejemplo, una barra de caramelo- lo consumo yo sólo, pero la defensa nacional protege a todo el pueblo al mismo tiempo. Así, también, los programas de bienestar benefician a un determinado número de personas simultáneamente. Las donaciones de caridad benefician no sólo al donante y al receptor, sino a otros ciudadanos implicados en el proceso.

Los economistas argumentan que los mercados privados orientados hacia el lucro, producirán las cantidades socialmente eficientes de bienes privados, tales como barras de caramelos, al responder a las demandas de los consumidores. Aunque yo me beneficio de su donación caritativa, Usted no tiene forma de hacerme pagar por ese beneficio. Si me comporto en forma egoísta y racional - que es lo que los economistas asumen- entonces maximizo mi bienestar al actuar como un oportunista respecto a su conducta caritativa, disfrutando del beneficio sin contribuir con nada de mi parte. Pero entonces, Usted podría razonar de la misma manera y no hacer su donación. De esa manera el mercado privado tendría poca o ninguna demanda a la cual responder mediante la producción de bienes públicos, aunque una buena parte de la demanda esté insatisfecha.

Para enfrentar este dilema, los economistas han sugerido tradicionalmente la tributación obligatoria como la única forma de agregar mi demanda y la suya de bienes públicos y asegurar, de esa manera, su producción en cantidades socialmente deseables. Esta es la lógica básica detrás de la asignación de los bienes públicos -incluyendo a los servicios sociales de bienestar- al sector gubernamental.

Por supuesto, al moverse de la teoría económica al mundo real, observamos que la producción de bienes públicos fuera del gobierno no es igual a cero. Las instituciones sin fines de lucro -tales como las organizaciones privadas de caridad- funcionan en los Estados Unidos en un escala de muchos millones de dólares al año (Weisbrod, 1977). Sin embargo, hay verdaderas limitaciones para que los esquemas no gubernamentales financien la producción de bienes públicos, por ejemplo, los servicios de bienestar, y la escala millonaria de dólares debe ser entendida como una

representación no suficiente de la demanda social total de dichos bienes.

Para empeorar las cosas, las dificultades para conseguir fondos que obstaculizan el apoyo financiero de los servicios de bienestar como bienes públicos, crecen año a año, reflejando tendencias sociales y económicas importantes en los finales del siglo veinte. En la raíz de estas dificultades está el hecho de que el éxito de la consecución de financiamiento no lucrativo, no gubernamental, es típicamente dependiente de las relaciones personales. Un sentido de identificación entre el donante y el receptor, ayuda a superar la tendencia racional a comportarse de manera egoísta y oportunista. Lo mismo logra la presión de los pares de los donantes. De esa manera, mientras más homogénea y entrecruzada sea la sociedad, es probable que sea más fácil conseguir fondos. Pero la vida en la moderna comunidad se hace día a día más heterogénea e impersonal. Ya no vivimos más en aquellas comunidades pequeñas y sin fronteras, juntas en vecindades, que observó Tocqueville. La mayoría de los norteamericanos vive en áreas urbanas con relativamente escaso contacto cara a cara con la mayoría de los compañeros miembros de la misma comunidad. La elevada tasa de movilidad geográfica significa que muy pocos de nosotros vivimos en comunidades a las que nos unan lazos de toda la vida. Quizá lo más revelador, es que hay una creciente divergencia en las características personales entre los receptores de servicios sociales de bienestar y los donantes potenciales, particularmente en dimensiones tales como la pertenencia étnica. En tales circunstancias, los actos de caridad tienden a ser menos automotivadores; los contactos personales directos y la identificación personal dan paso a actos impersonales, tales como escribir un cheque a favor de una causa institucional. Estas son las circunstancias en las cuales el problema del comportamiento oportunista y egoísta opera en forma más virulenta.

Otro hecho que influye en el nivel de las donaciones -particularmente aquellas similares a la donación voluntaria de tiempo- es el hecho demográfico. Es posible esperar que los niveles futuros de tiempo voluntario sean afectados por la reducción de la proporción de la población norteamericana que se ubicaba en categorías que tradicionalmente contribulan con cantidades desproporcionadas de esfuerzo voluntario. La población joven (entre 15 y 19 años) será, según proyecciones, sólo el 7.1 por ciento de la población nacional del año 2000, por debajo del 9.3 por ciento del año 1980; se proyecta que el porcentaje de mujeres en edad de trabajar no empleadas fuera del hogar, descenderá del 17.1 del año 1980 al 16; y se proyecta que el porcentaje de la población de jubilados más jóvenes (entre 65 y 74 años), pasará del 6.9 en 1980, al 6.6⁽³⁾.

La conclusión de estas consideraciones es que, durante los años finales de este siglo, el nivel absoluto de recursos generados en forma privada pero con propósitos públicos, por ejemplo bienestar social, probablemente se incrementará de manera modesta, pero la habilidad relativa de esas actividades para autofinanciarse seguirá disminuyendo. El suministro de servicios de bienestar financiado voluntariamente, continuará jugando un papel en el sistema norteamericano de solución de problemas sociales, pero un papel gradualmente disminuido.

Desprendimiento de la carga gubernamental bajo la administración Reagan.

A partir de este conjunto de circunstancias surge el terror de parte de los que abogan por los servicios sociales de bienestar, cuando escuchan algo de la retórica de Ronald Reagan acerca de las iniciativas del sector privado. El enfoque predominante de Reagan respecto a la privatización, puede ser colocado apropiadamente en la categoría del "desprendimiento de la carga gubernamental", esto es, el dirigir hacia el sector privado tanto la distribución como el financiamiento de los servicios sociales de bienestar.

Entre los muchos elementos de evidencia que apoyan esta caracterización y que se encuentran en el párrafo previo, el más directo es que las afirmaciones públicas del Presidente Reagan al respecto, han aprobado en forma consistente aquellos proyectos privados que suministran el tipo de servicios para los cuales el financiamiento federal estaba siendo, simultáneamente y sustancialmente, cortado -alrededor de 38 por ciento en un periodo de tres años en una muestra que ya examiné en un trabajo anterior (Bendick y Levinson, 1984). Abundando más sobre este punto, sus cortes en los programas en los que el gobierno actuó para fortalecer los proveedores privados de servicios, han sido tan profundos como los cortes en los programas que el gobierno financiaba y proveía los servicios. Ejemplos de estos programas de "fortalecimiento" incluyen la agencia federal Acción (que suministraba asistencia técnica, entrenamiento, investigación y desarrollo, publicidad y otros servicios en apoyo a programas basados en trabajo voluntario tales como Apoyo a los Abuelos, Jóvenes Voluntarios en Acción y Voluntarios en Servicios por Estados Unidos); el programa Financiamiento a la Acción Urbana de Desarrollo (que provee subsidios financieros para hacer factible comercialmente el desarrollo de las ciudades interiores); subsidios postales a las organizaciones sin fines de lucro (que son esenciales para los esfuerzos de consecución de fondos); y el financiamiento federal para estimular la adopción privada en lugar del fomento a los cuidados gubernamentalmente supervisados.

Desafortunadamente, la privatización en el sentido del desprendimiento de la carga gubernamental, es equivalente a una reducción de la cantidad provista de servicios. No hay, sencillamente, manera de que las iniciativas del sector privado reemplacen voluntariamente el financiamiento que ha sido eliminado con los cortes presupuestarios mencionados arriba.

Este punto fue bien ilustrado en un estudio del Instituto Urbano acerca del apoyo financiero dado a organizaciones sin fines de lucro tales como hospitales, universidades, agencias de servicios sociales y organizaciones vecinales (Salamon y Abramson, 1982). El estudio estimó que esas organizaciones habrían perdido aproximadamente 33 millones de dólares de apoyo federal en los años fiscales de 1982 a 1985, si las propuestas del presupuesto reaganiano de entonces hubieran sido puestas en práctica. Para mantener los actuales niveles de servicio, las donaciones privadas deberían haber crecido en aquel periodo a una tasa de 30 a 40 por ciento

anual, tres veces más rápido de lo que habían crecido en muchas décadas anteriores. Al mismo tiempo, si estas organizaciones querían expandirse para cubrir los déficits que dejarían los cortes presupuestarios adicionales propuestos en las mismas áreas, cerca de 115 mil millones de dólares, hubiera sido necesario que la ayuda privada se duplicara durante esos años, aproximadamente a una tasa ocho veces mayor que la más alta tasa de crecimiento jamás alcanzada antes. La probabilidad de que eso ocurriera es ínfima.

El desprendimiento de la carga gubernamental no sólo habría resultado en una reducción sustancial de la cantidad total de servicios sociales de bienestar, sino que hubiera generado efectos adversos en términos de la naturaleza de la distribución de tales servicios.

Un problema surge al tratar de compatibilizar las necesidades y los recursos a lo largo del tiempo y el espacio. Como se discutió antes, las donaciones caritativas privadas se reducen durante las recesiones -justo cuando las necesidades de servicios de bienestar social crecen con la tasa de desempleo-. Igualmente, los trabajadores voluntarios se ubican preferentemente en los suburbios más ricos, mientras que las necesidades de servicios de bienestar social abundan en las localidades interiores y de bajos ingresos. El gobierno federal pudiera manejar un déficit anticíclico para expandir sus gastos durante la recesión y también redistribuir los recursos de las áreas ricas hacia las pobres. Las fuentes no lucrativas de fondos, típicamente, no están bien ubicadas para hacer ninguna de las dos cosas.

Un problema adicional respecto a la confianza en la consecución de fondos sin fines lucrativos, surge de las diferencias culturales entre donantes y receptores. Los donantes generosos fijan más a menudo conjuntos de diferentes prioridades acerca de cómo los recursos deben ser gastados, que lo que lo hacen los receptores de bajos ingresos⁽⁴⁾. Así por ejemplo, es más probable que las corporaciones financien un programa para llevar a los niños de bajos ingresos a escuchar una sinfonía, y menos probable que financien una oficina para defender a una comunidad de bajos ingresos, puesto que las preferencias de esta comunidad pueden muy bien ser otras diferentes.

Además, en los programas públicos típicos, si un receptor puede demostrar elegibilidad para ser asistido, entonces él o ella se convierten en sujetos de derechos legalmente establecidos a los beneficios o al menos al debido proceso y a la ausencia de discriminación en la competencia por tales beneficios. Los programas financiados en forma privada, por el contrario, asumen con más frecuencia la forma legal de donaciones, de manera que si el receptor se comporta en una forma que el donante desapruueba, la supresión de la asistencia le otorga a éste un poderoso medio de coerción. Los discursos del Presidente Reagan frecuentemente describen un mundo en el cual un indigente individual podría depender, para sus servicios médicos, de un doctor voluntario, de una iglesia local para su alimentación y de una empresa para obtener una beca escolar. La pérdida potencial de libertad y dignidad individual es sustancial en tales situaciones.

En una palabra, el desprendimiento de las cargas gubernamentales respecto

a los servicios de bienestar social en el que se ha comprometido la administración de Ronald Reagan, es potencialmente desastroso desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades urgentes de bienestar social. La cantidad total de servicios, sus grupos objetivos y su efectividad, todo está sometido a riesgos.

La eficiencia de la distribución de servicios con fines lucrativos

Pero supóngase que separamos los dos aspectos de la provisión de bienes y servicios, el financiamiento y la distribución. ¿Acaso estas terribles predicciones respecto a la privatización del financiamiento se extienden hasta los programas que suponen financiamiento público pero distribución privada, esquema antes denominado en este capítulo, fortalecimiento de las instituciones intermediarias? Para responder a esta pregunta hay que volver la atención hacia estudios empíricos sobre las diferencias entre los sistemas de distribución, comenzando por los esquemas que utiliza el sector privado que se orienta hacia la búsqueda de lucro (5).

LA CONTRATACION

Considérese, para empezar, lo que es en muchos sentidos, el esquema más simple de privatización: las contrataciones de entidades privadas. Buena parte del ímpetu en la contratación, con fines lucrativos, de servicios privados de bienestar social viene de la analogía con la forma general de contratación que hace el gobierno, donde es una práctica justa y ampliamente usada. Una encuesta de 1973 que abarcó más de dos mil municipalidades encontró, por ejemplo, que veintiseis tipos de servicios públicos estaban contratados con el sector privado en por lo menos el 1 por ciento de las ciudades encuestadas y cuatro tipos de servicios -disposición de residuos, alumbrado de las calles, suministro eléctrico, y servicios de ingeniería- habían sido contratados en más del 10 por ciento de las ciudades (Kirlin, Ries y Sonenblum, 1977).

La minimización de los costos es la razón usual para la utilización de la privatización en tales casos. El potencial de ahorro en los costos se considera que proviene de varias fuentes: la competencia entre las firmas, la cual puede presionar a favor de la eficiencia, que no está presente cuando se trata del monopolio de un departamento municipal; la habilidad de las firmas privadas para contratar, despedir, compensar, y en consecuencia, motivar a los trabajadores con mayor flexibilidad que la que tienen los departamentos gubernamentales, que se encuentran con restricciones provenientes tanto de las reglas del servicio civil como de los poderosos sindicatos(6).

La experiencia empírica por lo general apoya estas afirmaciones. Cuando se han realizado evaluaciones controladas se han podido observar ahorros comprobables de costos, si bien no universalmente, sí con más frecuencia que cuando no se han producido. Por ejemplo, en la recolección de desechos, dos estudios

independientes han estimado el ahorro de costos alrededor de 25 por ciento (Savas, 1982). Una investigación en 1981 encontró que el 69 por ciento de los gobiernos locales de California informó que la contratación de servicios al sector privado había conducido a una reducción de costos, mientras que sólo el 17 por ciento reportó incrementos en sus costos al utilizar el esquema antes mencionado. La investigación también reveló que el 41 por ciento de las municipalidades señaló mejoramientos en la calidad de los servicios bajo el esquema de contrataciones, en oposición al 18 por ciento que notó un empobrecimiento de la calidad de los servicios (Hatry, 1983).

Al extrapolar estos hallazgos, por lo general favorables, hacia los servicios de bienestar social, es importante notar la naturaleza de los servicios que caen dentro del rango de estas experiencias. La contratación de las funciones municipales es predominantemente directa, inmediata, medible, sujeta a monitoreo, de naturaleza técnica -tal es el caso de la recolección de desperdicios, el procesamiento de datos, el mantenimiento del alumbrado público. A medida que uno se aleja de estos ejemplos y observa (los relativamente raros) ejemplos de contratación en servicios más complejos, indefinibles, de más alcance y subjetivos, característicos del campo del bienestar social, el registro de experiencias exitosas se reduce rápidamente.

Un ejemplo interesante lo suministra el fenómeno del crecimiento de la privatización de los servicios correccionales. El sector privado lucrativo durante largo tiempo ha ocupado un espacio pequeño en la operación de los establecimientos de detención, reducido a la contratación de los servicios de lavandería o de alimentación. Las instituciones sin fines de lucro también han participado activamente en tareas tales como provisión de albergues juveniles y tratamientos curativos. Sin embargo, se observa una dramática expansión de aquellos espacios bajo la forma de la contratación de la operación completa de los establecimientos correccionales para adultos por parte de empresas con fines de lucro. En la actualidad han sido privatizados en los Estados Unidos, cerca de dos docenas de centros de detención y se espera que este número se duplique en los próximos dos años⁽⁷⁾.

Como sucede con los ejemplos anteriores, el principal beneficio de la privatización de los servicios correccionales parece ser el ahorro de tiempo y de dinero. Por ejemplo, un centro privado de detención dirigido por la Corporación Correccional Norteamericana, en nombre del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), fue construido en seis meses, en tanto los funcionarios estiman que esa construcción dentro del sector público pudiera haber requerido cinco años. Una vez en operación, el establecimiento le cobra al SIN 23.84 dólares diarios por recluso, una cantidad 10 por ciento menor que los 26.48 dólares de costo promedio en los establecimientos propiedad del SIN.

¿Cómo se alcanza esta reducción de costos? Parte de la respuesta parece encontrarse en cuestiones que no afectan directamente el bienestar de los reclusos. Por ejemplo, las compensaciones al personal pagadas por la Corporación alcanzan un promedio de 500 dólares anuales, una cifra menor que las escalas comparables en el servicio público federal, y los beneficios a los empleados están más limitados.

Otras fuentes de ahorro, se producen más a expensas de la "calidad" de los servicios de reclusión que experimentan los reclusos. Por ejemplo, la Corporación Correccional Norteamericana le brinda a cada empleado 160 horas de entrenamiento, la mayoría de ellas durante el servicio; cada empleado federal de prisiones recibe 240 horas de entrenamiento formal a tiempo completo antes de comenzar a trabajar. Otros servicios, tales como residencias psiquiátricas, son menos comunes en los establecimientos privatizados.

Resultados paralelos se observaron en la más grande e individual experiencia de contratación para la provisión de servicios humanos complejos, las experiencias de contratación del desempeño educacional, durante los primeros años de 1970 (Gramlich y Koshel, 1975). El concepto es delegar la instrucción en aula en las escuelas públicas regulares elementales y secundarias a empresas privadas, concediéndole a estas empresas considerable libertad respecto a los métodos instruccionales. En forma típica, los contratistas implementaron una variedad de sistemas de aprendizaje de su propiedad, instrucción computarizada, pagos incentivos a los estudiantes, y otras técnicas de no muy amplio uso en las escuelas públicas. Las empresas fueron compensadas no con base en los costos, sino sobre la base de las adquisiciones educativas de los estudiantes, medidas por pruebas estandarizadas de logro.

Más de cien distritos escolares experimentaron brevemente con los contratos de desempeño educativo utilizando sus propios fondos, y el gobierno federal financió una investigación más cuidadosamente controlada en veinte localidades. La experiencia fue universalmente decepcionante. En el estudio controlado, los puntajes en las pruebas de los sujetos por los cuales las empresas estaban recibiendo pagos, mostraron logros modestos solamente (por ejemplo, cerca de 7 por ciento en lenguaje y matemáticas). Al mismo tiempo, los puntajes cayeron en aquellos sujetos por los cuales las empresas no recibieron pagos. De manera consistente con estos resultados, ninguno de los distritos escolares participantes decidió renovar sus contratos, las empresas perdieron dinero y las relaciones entre los contratistas y los consejos escolares, a menudo terminaron con una amarga nota.

BONOS

Al trasladarse de los esquemas privatizadores de la provisión de servicios vía contratación, hacia el uso de los bonos, la situación se hace aún más problemática. En el contexto de los programas públicos, los bonos pueden ser definidos como las transferencias de ingreso a un ciudadano para ampliar la capacidad de esa persona para adquirir un tipo específico de bienes o de servicios. La racionalidad que sostiene el uso de bonos en lugar de transferencias indiscriminadas en efectivo, es que los contribuyentes desean restringir el uso de sus donaciones a las actividades que ellos aprueban. La racionalidad de usar bonos en lugar de la provisión gubernamental directa de bienes o servicios es, primero, que los beneficiarios deben tener cierta posibilidad de escogencia de bienes o servicios, dentro de la categoría elegida, y

segundo, que los bienes deben ser suministrados al más bajo costo.

Un programa reciente de demostración ilustra tanto las fortalezas como las debilidades del esquema de los bonos. El Programa Experimental de Bono Habitacional (PEBH) fue un experimento social (completo con grupo control) conducido con 30 mil familias en doce ciudades durante los años setenta (8). Los bonos habitacionales -los bonos intentaban aumentar la compra de viviendas por parte de las familias de menores ingresos- venían siendo propuestos como alternativa a la provisión gubernamental de viviendas, como en los proyectos habitacionales públicos.

Respecto a la cuestión de los costos y la calidad de las viviendas, los hallazgos empíricos del PEBH fueron estimulantes. Por ejemplo, el costo promedio de proveer una vivienda estándar de dos habitaciones en Pittsburg en 1974 fue estimado en 4.155 dólares al año para las viviendas provistas por medio de los proyectos habitacionales que operaba el gobierno. Una vivienda comparable provista por el sector privado y pagada con un bono habitacional, costaba 1.869 dólares al año, apenas el 45 por ciento. Las familias de bajos ingresos por lo general demuestran que son buenas compradoras, obteniendo buenos bienes por su dinero y necesitando poca asistencia para buscar o negociar por las viviendas. El control del programa se pudo mantener con costos administrativos relativamente modestos (entre 10 y 20 por ciento del total de los costos del programa). Al menos en la mayoría de los mercados habitacionales, los bonos parecieron ser para todos -los contribuyentes, los receptores y los que proveían las viviendas- una mejor opción que la construcción y operación pública de programas de vivienda para familias de bajos ingresos.

Mientras parece que los bonos son un éxito en términos de costos, eficiencia y de otros aspectos directos relacionados con la calidad de la vivienda, la historia se hace más compleja y las lecciones más cautas a medida que se consideran los objetivos de otros programas. La razón por la que se otorgaron bonos en vez de dinero en efectivo, fue que los contribuyentes deseaban que el poder de compra adicional fuera usado solamente para viviendas. En la práctica, los receptores eligieron en primera instancia cambiar sus bonos por el dinero que ya estaban gastando en alquileres y, de esa forma, desviar sus nuevos ingresos hacia otros usos. Sólo el 20 por ciento del valor declarado de los bonos fue dirigido a incrementar los gastos en vivienda. Esta sustitución fue legal. Los usos del dinero en cuestiones distintas de la vivienda fueron del tipo de los que los contribuyentes pudieran aprobar (alimentación adicional, vestimentas, cuidados médicos y odontológicos, por ejemplo); no obstante, el objetivo de controlar el comportamiento de los receptores no fue alcanzado.

El principio que ilustra este ejemplo es que el uso del mecanismo de los bonos para proveer servicios de bienestar social, puede ser una espada de doble filo. Por un lado el asumir la eficiencia del mercado privado puede significar menores costos, mejor calidad, o ambos. Por el otro, mientras más decisión sobre su consumo tengan los receptores de los bonos, menos capacidad tienen los contribuyentes para imponer sus propias preferencias sobre el comportamiento de los receptores. El uso del mercado privado a través de los bonos puede ser eficiente en términos reducidos

pero inefectivo en términos más ambiciosos.

La experiencia de los bonos de vivienda no es una experiencia aislada. Otra experiencia con bonos siguió patrones similares. Por ejemplo, el Programa Especial de Alimentos Suplementarios para Mujeres, Infantes y Niños (PEASMIN), suministró un rango limitado de alimentos nutritivos a mujeres embarazadas, en periodo de lactancia, a niños e infantes de bajos ingresos. La distribución de estos alimentos por medio de bonos en las tiendas comerciales de comestibles costó cerca de 10 por ciento menos que su distribución a través de las clínicas públicas de salud. Pero el sistema de bonos permitió menos controles para restringir los alimentos a las categorías permitidas en lugar de las más populares pero menos nutritivas, y esto también resulta menos exitoso respecto al intento de vincular a los receptores y sus familias al sistema de atención médica (Bendick, 1978).

De manera similar, por un lado, se ha estimado que el servicio de atención médica puede ser prestado por médicos privados que trabajen sobre la base de un cobro por servicio prestado, y que ello tendría un costo 40 por ciento menor al de médicos trabajando para el Servicio Nacional de Salud. Por otro lado, estos médicos del Servicio Nacional de Salud han sido ubicados exitosamente en áreas pocas asistidas desde el punto de vista médico, que resultaron poco atractivas para atraer a los doctores privados, incluso con bonos financieros disponibles (Hadley, 1980).

SUBSIDIOS

La limitada habilidad de los sistemas privatizados para enfrentar los casos más difíciles o para perseguir los objetivos más complejos, también es típica en la experiencia de muchas iniciativas de privatización vía subsidios. La idea detrás de tales programas es brindar oportunidades de ganancias para las empresas privadas por medio del subsidio a algunos de sus insumos de producción -aquellos que el gobierno querría ver empleados. Las dos muestras más importantes de tales iniciativas son el subsidio salarial, para estimular la contratación de trabajadores minusválidos, y los subsidios de capital, para estimular a las empresas a ubicar sus plantas en localidades económicamente desasistidas.

La premisa es que el otorgamiento de subsidios para estimular a los empleadores privados para que contraten trabajadores difíciles de emplear, es una alternativa más eficiente que tener a esos trabajadores en el ocio o dependiendo de los seguros al desempleo, o la asistencia pública, y que además es preferible a crear empleos en el sector público mediante programas tales como Conservación Civil de la Epoca de Depresión o, el más reciente, Programa de Empleo en el Servicio Público, bajo la Ley Comprehensiva de Empleo y Capacitación.

La experiencia más actual con un programa de gran escala de subsidios salariales es el de carácter federal denominado Crédito Fiscal Orientado hacia el Empleo. Bajo este programa, las firmas privadas pueden reclamar un crédito contra sus obligaciones fiscales por cada 4.500 dólares en salarios pagados a trabajadores

provenientes de grupos difíciles de emplear, tales como exconvictos, beneficiarios de la seguridad social, jóvenes con desventajas y minusválidos. El objetivo es expandir las oportunidades de empleo en tales grupos, reduciendo su costo laboral en comparación con otros trabajadores y en comparación con el costo de comprar el capital fijo que sustituiría fuerza de trabajo.

A pesar del tamaño generoso de los subsidios y de los extensos (aunque localizados) esfuerzos para hacer publicidad al programa, la respuesta de la comunidad empresarial ha sido consistentemente decepcionante. Sólo participa una pequeña proporción de empresas, y se reclaman créditos por apenas una pequeña proporción de trabajadores potencialmente subsidiados. De manera más significativa, más de dos tercios de las demandas de créditos formuladas, son retroactivas en el sentido que las empresas contratan trabajadores sin determinar previamente si están dentro de las categorías elegibles para el programa, y luego los hacen certificar. En estas circunstancias, se puede presumir que el subsidio no tiene ningún efecto sobre la decisión de contratar (Ripley et al., 1982).

Hay muchas razones por las que los empleadores se muestran renuentes a participar en este programa, pero se pueden resumir diciendo que aquéllos sienten que los costos sobrepasan inclusive a cualquier subsidio relativamente generoso. Los empleadores pueden temer de empleados que pueden ser poco confiables, improductivos, e incluso quebrantadores del orden (por ejemplo, adolescentes de los ghettos). También pueden anticipar costos de supervisión y de entrenamiento más elevados, oposición sindical. En algunos casos, tales temores pueden estar justificados; incluso cuando no lo están son difíciles de eliminar. Incluso los subsidios más grandes -cuya factibilidad es cuestionable tanto política como presupuestariamente- con mucha probabilidad encontrarían similar falta de respuesta.

Patrones paralelos de ausencia de respuesta empresarial son característicos de experiencias federales, locales y estatales con programas para estimular a las empresas a que se instalen en las localidades económicamente más desfavorecidas. Virtualmente, cada uno de los cincuenta estados utiliza una rica variedad de incentivos de desarrollo económico, para solicitar nuevas empresas en tales localidades y para retener y estimular la expansión de las firmas existentes. Estos incentivos incluyen bonos de intereses subsidiados sobre las ganancias industriales, exenciones fiscales, créditos y moratorias; además del suministro gratis o por debajo de los precios de mercado, de bienes y servicios que abarcan desde terrenos preparados para ubicación de plantas hasta el entrenamiento de trabajadores. Muchos gobiernos locales (a menudo utilizando fondos federales tales como los Incentivos a la Acción de Desarrollo Urbano), se han convertido en socios financieros en nuevas empresas localizadas en partes decaídas de sus ciudades.

La experiencia general con tales iniciativas es que su relación efectividad-costo para provocar cambios en el comportamiento empresarial, es baja. Por una parte, cuando los estados y las localidades ofrecen incentivos competitivos, las ofertas de los competidores se anulan mutuamente. Además, muchos de los incentivos están

inadecuadamente diseñados, ofreciendo a las empresas poco valor por dólar de costo generado por el gobierno (Rasmusen, Bendick y Ledebur, 1982). Pero lo más importante, al tomar decisiones relativas a instalación, es que las firmas típicamente se preocupan más por los costos de producción, por los riesgos y por la conveniencia de una determinada localización, que por los incentivos. Ningún incentivo especial podrá eliminar las desventajas percibidas, por ejemplo en la localización de una fábrica en una ciudad interior que es muy pequeña como para permitir la construcción de un moderno edificio industrial de una sola planta; en una que no ofrece suficiente seguridad para los empleados, bienes o comodidades o que está muy alejada de los mercados de la empresa, de las materias primas o del mercado especializado de fuerza de trabajo (Bendick y Rasmussen, 1985; Schmenner, 1981). Se dispone de poca evidencia para mostrar las cantidades significativas de desarrollo de puestos de trabajo en regiones declinantes o en ciudades interiores desasistidas, producidas por los extendidos intentos federales, locales y estatales de iniciativas de localización industrial (Bendick, 1982a).

Estos ejemplos ilustran que no es fácil hacer lucir atractivas a las localidades económicamente más necesitadas y a los buscadores de trabajo difíciles de emplear que las empresas han decidido abandonar. Dado que sus desventajas reales o percibidas son bien importantes, también deberá serlo el tamaño del incentivo compensador que intente ser efectivo. Encontrar las formas eficientes de brindar tales subsidios no será cosa fácil, y muchas empresas se abstendrán de cooperar aún cuando se ofrezcan incentivos generosos. La privatización no ofrece soluciones simples a los problemas que han probado ser resistentes a los programas públicos.

El diseño de programas para las privatizaciones con fines de lucro

De todo esto podemos concluir que, en términos de las ganancias de eficiencia en el sentido de un aumento de la productividad o de reducción de costos, la privatización orientada al lucro tiene un historial modestamente impresionante. Funciona mejor en los casos donde las metas están especificadas con precisión y son factibles de ser monitoreadas; no produce mayores mejorías notables o peores resultados que los programas de provisión pública cuando se trata de problemas complejos, lo que es típico de muchos programas de bienestar social, cuando las metas programáticas a menudo son ambiciosas y los procesos de producción no son bien comprendidos.

Esta conclusión sugiere dos estrategias para hacer un uso más extensivo de los proveedores con fines lucrativos en el suministro de servicios de bienestar social financiados públicamente.

La primera es examinar cada programa de bienestar social en términos de la factibilidad de especificar los estándares de desempeño y las metas. Sólo se deberán seleccionar para ser privatizados, aquellos programas factibles de explicitar, monitorear y controlar sus alcances. En algunos casos un programa completo podría

caer dentro de esta categoría. Por ejemplo, muchos programas de rehabilitación habitacional para familias de bajos ingresos han sido contratados exitosamente con constructores privados. Para muchos otros programas de bienestar social, sin embargo, sólo ciertas actividades programáticas podrían ser prestamente delegadas. Actualmente, el potencial de contratación de actividades dentro de los programas está ampliamente subexplotado. Por ejemplo, el programa de Becas para Oportunidades Educativas Básicas ha contratado a un computista privado para procesar las solicitudes de asistencia financiera para estudiantes condicionados por el ingreso económico. ¿Por qué no habría de poderse contratar, igualmente, la determinación de elegibilidad en los programas de Cupones de Alimentos, Ayuda a Familias con Niños Dependientes (AFND) y otros programas de asistencia social?

Una estrategia alternativa para preparar la privatización de la provisión de servicios es alterar el diseño mismo de los programas, simplificando sus estructuras y metas de manera que se haga más fácil monitorearlos y gestionarlos. Creo que esas modificaciones mejorarán también la efectividad de muchos programas. A mi juicio, por ejemplo, la eliminación de la discrecionalidad en los pagos por necesidades especiales y la presupuestación en detalle, podría mejorar tanto la eficiencia administrativa como la equidad de los programas de asistencia tales como el AFND (Bendick, 1978). Sin embargo, no todas las personas preocupadas por las políticas de bienestar social comparten estas opiniones. El efecto neto de estas consideraciones, en consecuencia, debería ser lograr que la comunidad vinculada al tema del bienestar social reexamine las complejidades de los programas y defienda explícitamente su necesidad cuando ella realmente exista.

La eficiencia de la provisión sin fines de lucro

Ahora, la otra estrategia para privatizar los programas de bienestar social cuyas metas son inherentemente complejas, es volverse hacia el sector privado sin fines de lucro. Los estudios revelan que los proveedores de servicios del sector privado sin fines de lucro tienen un historial marcadamente mejor que las empresas privadas en lo que respecta a la provisión de servicios atendiendo al interés del cliente más allá de lo que es precisamente especificable en un contrato. Por ejemplo, un examen reciente de los registros de regulación en el estado de Wisconsin reveló que se presenta una mayor proporción de quejas contra las casas de beneficencia con fines lucrativos que contra las que son dirigidas por el gobierno o por entidades sin fines de lucro. De manera similar, en 1976 fue llevada a cabo una encuesta entre miembros de familias, a los cuales se les interrogó acerca del cuidado que sus parientes institucionalizados estaban recibiendo en las casas de asistencia, establecimientos psiquiátricos y para deficientes mentales. Ellos expresaron de manera consistente, más altos niveles de satisfacción con las instituciones gubernamentales y con las no lucrativas, que con las que pertenecían al sector privado lucrativo (Weisbrod, 1983).

Por estas razones, el uso de contratistas sin fines de lucro para proveer servicios

de bienestar social, tiene precedentes que se remontan hasta el siglo diecinueve. El ha proliferado en mayor medida en las décadas recientes. Las agencias de bienestar de bases religiosas ubican y supervisan niños en los sitios de atención a niños financiados por el Estado; trabajadores minusválidos son entrenados en oportunidades de empleo en organizaciones de base comunitaria tales como la Liga Urbana; contratos de investigación respecto a cuestiones del bienestar social son encargadas a las universidades sin fines lucrativos; y muchos pacientes son atendidos en hospitales sin fines de lucro, y sus cuentas son pagadas por los sistemas de seguridad y atención médica públicos. Durante el año fiscal de 1980, el financiamiento federal constituyó el 58 por ciento del total de ingresos de las entidades no lucrativas de servicio social (Salamon y Abramson, 1982). En 1979, se estimó que la compra de servicios cubrió el 55 por ciento de los gastos de personal en los servicios financiados públicamente (Hatry y Durman, 1985).

Quienes abogan por la provisión de servicios a través de las entidades sin fines de lucro, argumentan que la provisión va a ser más eficiente (suministrado a un costo más bajo) y más compasiva y efectiva. La innovación en los esfuerzos privados, la ausencia de una burocracia cara e innecesaria, la capacidad de identificar con precisión la "verdadera necesidad" mediante el conocimiento local o personal, la utilización de voluntarios "gratuitos" o materiales donados y la experiencia gerencial del sector privado, son todos factores que se considera contribuyen al logro de estos resultados.

Comparaciones rigurosas entre la provisión por parte del sector público y por parte del sector no lucrativo, en términos de eficiencia en la producción, son relativamente escasas. Uno de los pocos recientes estudios en esta materia comparó agencias estatales y agencias no lucrativas pertenecientes a la organización Forma Unida, en términos de la implementación del Programa de Emergencia de Alimentación y Refugio, creado durante la recesión de 1981-1982, para complementar los programas de asistencia alimenticia y refugio dirigidos a los desempleados. Los dos modos de provisión demostraron ser igualmente satisfactorios en relación a la calidad del programa, alcance a la población-objetivo y costos, pero los que adelantaron las agencias no lucrativas fueron implementados más rápidamente que los de sus contrapartes dirigidos por el Estado (Burt y Burbridge, 1985).

En muchos casos, sin embargo, estas comparaciones directas de costos y eficiencia se apartan mucho del punto central. El objetivo más importante al usar las entidades sin fines de lucro no es que sean más eficientes en la provisión de servicios de lo que pudiera ser cualquier otra entidad, sino más bien alcanzar a poblaciones objetivo o cumplir los roles que el Estado no puede cumplir en ninguna forma. Por ejemplo, los grupos de refugiados de base étnica sin fines de lucro, algunas veces pueden brindar servicios a los nuevos inmigrantes con estilos culturalmente relevantes que son difíciles de adoptar para cualquier entidad pública. En respuesta a una encuesta reciente realizada entre cincuenta y cinco agencias de servicio social en el área de la Bahía de San Francisco, los directores de esas agencias respondieron con

una frecuencia aproximadamente igual a la asignada a la reducción de costos, que la flexibilidad, la disposición de experiencia especializada, y la habilidad para llegar hasta una clientela difícil de alcanzar, se encuentran entre las mayores ventajas al contratar con entidades sin fines de lucro (Terrel y Kramer, 1984).

La misma idea ha sido expuesta como aproximación general hacia la provisión de servicios públicos por el Instituto Norteamericano de la Empresa, bajo la denominación "estructuras mediadoras". Tales estructuras son una variada gama de instituciones de base comunitaria y de gente común como por ejemplo vecindarios, familias, iglesias y asociaciones voluntarias. Mediante su pequeña escala, naturaleza no burocrática, conocimiento local y relaciones personales, ellas pueden responder a las necesidades locales e individuales, más rápida y precisamente y de una manera mucho más aceptable de lo que pueden hacerlo las instituciones gubernamentales de mayor tamaño y formalidad (Berger y Newhaus, 1877; Meyer, 1982). Quizá no sea del todo realista asumir que las instituciones sin fines de lucro puedan permanecer tan locales y personales como hace ver el Instituto Norteamericano para la Empresa y, simultáneamente, desempeñarse profesional y efectivamente en el negocio de la provisión de servicios. No obstante, el grano de verdad sigue siendo importante.

En resumen, aunque la evidencia empírica está lejos de ser abundante, podemos concluir sin temor a equivocarnos, que la privatización sin fines de lucro es un esquema viable para la provisión de muchos servicios complejos de bienestar social, para los cuales las empresas privadas serían riesgosas debido a su poca habilidad para especificar con precisión las metas programáticas y los estándares de evaluación. Se pueden obtener algunos logros en cuanto a eficiencia mediante el fortalecimiento de las instituciones mediadoras sin fines de lucro, como sistemas de provisión; pero, se aumente o no la eficiencia, podemos alcanzar logros en lo que respecta a la calidad y a los grupos objetivo del servicio.

La interacción entre la provisión y el financiamiento

Pero ¿por qué, podrían preguntar, le otorgo el beneficio de la duda a la privatización? El registro en términos de eficiencia que acaba de ser revisado -que fue donde comenzaron las discusiones acerca de la privatización- sugiere logros que si bien no son inexistentes, tampoco son abrumadores. ¿Por qué persisto entonces, en sugerir maneras para implementarla? ¿Vale realmente la pena?

Parte de la respuesta debe ser encontrada en aquellas relativamente modestas ganancias en términos de eficiencia a las que se ha hecho referencia. Inclusive una reducción de costos de producción entre 5 y 10 por ciento podría representar millones de dólares, dada la vasta escala del sistema de bienestar social norteamericano. Además, también hay varias mejoras desde el punto de vista de los clientes en relación a mayor posibilidad de escogencia, aumento de la dignidad personal, mayor accesibilidad cultural y reducción de la complejidad.

Pero la respuesta que al final resulta más importante que cualquiera de éstas

es que las cuestiones de la cantidad total y del modo de provisión de los servicios no pueden ser separadas como lo he hecho hasta ahora. La historia enseña que hay una muy fuerte interacción, una que han reconocido en su estrategia de privatización, quienes están tratando de reducir la cantidad total de servicios públicos de bienestar social por vía del desprendimiento de las cargas gubernamentales. Ahora es la oportunidad para que quienes buscan preservar y extender el sistema de bienestar social, reconozcan que, cuando la privatización asume la forma del fortalecimiento de las instituciones intermediarias, esta estrategia puede ser movilizada para que surta los efectos opuestos.

El primer paso es desvincular el instinto de caridad popular del políticamente impopular establecimiento gubernamental. Los analistas que comentan los datos de opinión pública, se refieren con frecuencia a lo que denominan una paradoja: que en respuesta a un conjunto de preguntas, los ciudadanos piden menos intervención gubernamental, pero en relación a otras preguntas, demandan más de los programas que usualmente provee el gobierno (Ladd, 1984). He enfatizado en que este resultado no es ni paradójico ni inconsistente. A través de la reestructuración de los programas de bienestar social para fortalecer las instituciones mediadoras -con o sin fines de lucro- podemos ofrecer exactamente la combinación que desea el público votante norteamericano, según lo indican los resultados de las encuestas referidas.

La expansión de los servicios de bienestar social también puede ser promovida al ubicar proveedores de servicios en los grupos políticos que ayudan a aumentar y defienden los programas públicos. El crecimiento continuo de la industria de defensa norteamericana suministra aquí un modelo relevante, con un apoyo político efectivo y de gran escala ofrecido al Departamento de Defensa por los contratistas militares.

Dentro del campo mismo del bienestar social, el ejemplo de la ciudad de Nueva York es instructivo. Allí, la mayoría de los programas sociales públicamente financiados, son suministrados mediante contratos. En correspondencia, los proveedores privados -las agencias de servicios humanos más notables y bien establecidas, los afiliados religiosos y los seculares- han suministrado mucho del cabildeo político en apoyo a las actividades de servicios humanos de la ciudad. Estos, no por casualidad, se encuentran entre los más generosos de la nación.

Una lección vinculada a los aspectos prácticos de las políticas de servicios de bienestar social, la suministra la relativa popularidad de los programas de asistencia basados en el suministro de servicios frente a los programas de asistencia en efectivo. Cerca de la década de 1965 a 1975, por ejemplo, la proporción del monto total del gasto federal en bienestar social calculado para las transferencias en forma de servicios, creció del 3 por ciento al 20 por ciento (Lynn, 1977). Los Cupones para Alimentos, la Asistencia Energética para Hogares de Bajos Ingresos y los créditos fiscales por atención diurna, entre otros, son varios de los ejemplos de programas de asistencia en servicios que en los años recientes han sido creados o han experimentado un crecimiento extensivo, o ambas cosas. Durante el mismo periodo, los valores reales de los programas de beneficios en efectivo, tales como el AFND, se han erosionado

de manera estable, y las propuestas de reforma en gran escala del bienestar social, que pudieron haber quebrado los programas de asistencia por servicios, han permanecido estancadas. No es coincidencia que cada uno de estos programas tenga detrás un grupo grande de proveedores que negocian políticamente en su apoyo. El PEASMIN, que tiene tanto a la industria de producción de alimentos (productores, manufactureros y distribuidores) como al establecimiento médico detrás suyo, ha sido un prodigio particular (Rauch, 1984; Bendick, 1978).

Conclusión: una estrategia para abogar por los servicios sociales de bienestar

Las discusiones actuales sobre privatización de servicios sociales usualmente comienzan pensando que lo que está en juego es simplemente una cuestión de eficiencia en la producción: ¿el servicio X puede ser brindado en un porcentaje menor de costo si se cambia del sector público al privado? En este capítulo, mi tesis ha sido que la escogencia del modo de suministro, es parte de un balance de carácter más general que afecta a la calidad y la cantidad del programa, tanto como a su eficiencia. Estos otros efectos le otorgan una característica a la privatización que no podría darle la sólo ganancia en términos de eficiencia.

Esta conclusión, a su vez, implica que quienes abogan por una expansión de los servicios de bienestar social en Estados Unidos deben repensar su postura frente a la privatización. Ellos deberán convertirse en abogados fervientes y creativos de su implementación en todo el sistema de provisión de bienestar social. Una nueva estrategia basada en la privatización para buscar la expansión del sistema norteamericano de bienestar social, debería abarcar tres grandes acometidas.

La primera tiene que ver con la manera de derrotar proposiciones de reducción de las cargas gubernamentales como las formuladas por la administración Reagan. La forma usual actualmente consiste en defender los presupuestos de los programas de provisión gubernamentales existentes. Más bien, mi lógica demanda una cooptación del momento político de la privatización, al sugerir que las versiones de privatización vía fortalecimiento de las instituciones intermedias, sustituyan las versiones de privatización vía reducción de cargas estatales.

El segundo elemento de la estrategia es aprender a hacer causa común con los nuevos aliados políticos creados por los programas de bienestar social privatizados. Los proveedores pueden ser movilizados hacia coaliciones políticas efectivas para defender e incrementar el financiamiento de los programas.

El tercer elemento consiste en invertir esfuerzos para lograr que funcione el sistema no gubernamental de provisión. Las entidades públicas deben ser reorientadas para que alcancen un desempeño de tanta pericia como los gerentes contratados⁽⁹⁾. Las instituciones de provisión de servicios que sean fortalecidas necesitan ser reforzadas para hacerlas eficientes, particularmente en términos de capacidades gerenciales dentro de las entidades sin fines de lucro⁽¹⁰⁾. Y como fue discutido antes,

NOTAS

(1) Para una sinopsis de estos desarrollos, véase Hulten y Sawhill (1984). Una ilustración adicional del mismo proceso la suministra el caso de los "yuppies" - jóvenes profesionales urbanos cuyo supuesto egoísmo los condujo a apoyar al Presidente Reagan y a reducir el gasto público a pesar de su abundancia. Análisis estadísticos revelan que la actual generación de personas en la veintena o treintena, tiene menos abundancia de recursos que sus padres en etapas comparables de sus vidas, y que en consecuencia sus menores niveles de apoyo a las medidas gubernamentales de bienestar social, pueden ser explicados por una falta de ingresos más que por un bajo nivel de idealismo o generosidad. Véase Levy y Michel (1984).

(2) Excepciones parciales se pueden observar en la República Federal de Alemania y en los Países Bajos, donde la provisión de servicios de bienestar a través de agencias privadas sin fines de lucro, es la norma.

(3) Véase Bendick y Levinson (1984). Esas referencias también discuten los cambios paralelos en la comunidad empresarial, que es otra fuente importante de donaciones de caridad.

(4) Véase Brown (1984); Bendick (1978); Bendick y Levinson (1983)

(5) Esta sección se apoya fuertemente en mi trabajo anterior: Bendick (1982b)

(6) Por otro lado, los costos se pueden incrementar en un esquema de contratación, si los costos administrativos del otorgamiento y el seguimiento de los contratos son altos; si las ofertas son tan pocas que no se producen presiones competitivas; si los sindicatos, la función pública u otras restricciones, advierten a la entidad pública respecto a la reducción de su propio personal y de sus costos cuando se contratan ciertas funciones; o si se produce corrupción durante el proceso.

(7) Esta información y la que sigue, han sido tomadas de "Tendencias en la privatización de prisiones: estudios que generan controversia" Urban Outlook, 7(Marzo 15, 1985): 1-3

(8) La discusión que sigue se basa en Bendick (1982c) y Struyk; y Bendick (1982).

(9) Véase Salamon (1981) para una agenda de utilidad respecto a este punto.

(10) Programas como los de la Universidad de Columbia (MBA-MSW) parecen ser una preparación ideal para futuros gerentes. Respecto a las necesidades de entrenamiento en servicio de la actual generación de gerentes, ver Egan y Bendick (1977).

REFERENCIAS

Bendick, Marc Jr.. 1978, "WIC and the paradox of in-kind transfers", *Public Finance Quarterly*, 6 (July)

1980 "Quality control in a federal State public assistance program", *Administration in social work*, 4 (Spring)

1982a, "Employment, training and economic development", in John R. Palmer and Isabel V. Sawhill, eds., *The Reagan experiment*, Washington D.C., Urban Institute

1982b, "Privatization of public services: recent experience", in Harvey Brooks et al., eds., *Public-private partnership*, Cambridge, Mass., Ballinger.

1982c, "Vouchers versus income versus services: an american experience in housing policy", *Journal of Social Policy* 11 (3)

1986, "Targeting benefits payments in the british welfare State", in Jerome McKinney and Michael Johnston, eds., *Fraud, waste and abuse in government*, Philadelphia, Institute for the study of human issues

Bendick, Marc Jr., and Phyllis M. Levinson, 1983, *How's business in the Reagan era ?*, Washington D.C., Urban Institute

1984, "Private sector initiatives or public-private partnerships ?", in Lester M. Salamon and Michael S. Lund, eds., *The Reagan presidency and the governing of America*, Washington, D.C., Urban Institute

Bendick, Marc Jr., and David W. Rasmussen, 1985, "Enterprise zones and inner city economic revitalization", in George Peterson, ed., *Reagan and the cities*, Washington, D.C., Urban Institute

Berger, Peter and Richard John Newhaus, 1977, *To empower people: the role of mediating structures in public policy*, Washington, D.C., American Enterprise Institute

Brown, Angela C., 1984, "The mixed economy of day care: consumer versus professional assessments", *Journal of Social Policy* 13 (3)

Burt, Martha R., and Lynn C. Burbridge, 1975, *Summary, conclusions and recomendations, evaluation of The Emergency Food and Shelter Program*, Washington, D.C., Urban Institute

Egan, Mary Lou, and Marc Bendick Jr., 1977, "Management training for public welfare agencies", *Administration in Social Work*, 1 (Winter)

Giving USA. 1984, Annual Report. New York, American Association of Fund-raising Counsel

Goodman, John L. 1983, Public opinion during the Reagan administration, Washington D.C.: Urban Institute

Gramlich, Edward M., and Patricia P. Koshel, 1975, Educational performance contracting, Washington D.C.: Brookings Institution

Hadley, Jack. 1980, "The National Health Service Corps.", in Jack Hadley, ed., Medical education financing, New York: Periodist

Hatry, Harry, 1983, A preview of private approaches for the delivery of public services, Washington D.C.: Urban Institute

Hatry, Harry and Eugene Durman, 1985, Issues in competitive contracting for social services, Falls Church, VA.: National Institute of Government Purchasing

Hofstadter, Richard, 1985, Social darwinism in american thought, Boston: Beacon

Hulten, Charles and Isabel V. Sawhill, eds., 1984, The legacy of reaganomics: prospects for long-term growth, Washington D.C.: Urban Institute

Kelman, Steven, 1985, "The Grace Commission: how much waste in government ?", *Public Interest*, 78 (Winter)

Kirlin, John J., John C. Ries and Sidney Sonenblum, 1977, "Alternatives to city departments", in E.S. Savas, ed., Alternatives for delivering public services, Boulder, Colo.: Westview Press

Ladd, Everett Carl. 1984 "The Reagan phenomenon and public attitudes toward government, in Lester J. Salamon and Michael S. Lund, The Reagan presidency and the governing of America, Washington D.C.: Urban Institute

Levy, Frank and Richard C. Michael, 1984, Are baby boomers selfish ?, Washington D.C.: Urban Institute

Lynn, Laurence E., 1977, "A decade of policy developments in the Income Maintenance System", in Robert H. Haveman, ed., A decade of federal antipoverty programs, New

York: Academic Press

Olson, Mancur, 1965, *The logic of collective action*, Mass.:Harvard University Press

Meyer, Jack A. ed., 1982 *Meeting human needs: toward a new social philosophy*, Washington D.C.: Urban Institute

OECD. 1985, *Social expenditure 1960-1990*, Paris: OECD

Rasmussen, David, and Marc Bendick Jr., and Larry Ledebur, 1982, "Evaluating state economic development incentives from a firm's point of view", *Business Economics* 17 (May)

Rauch, Jonathan, 1984, "Women and Children's Food Program is 'off limits' to Reagan budget cutbacks", *National Journal* (November 17)

Ripley, Randall et al., 1982, *The implementation of the targeted job tax credits*, Columbus, Ohio: Ohio State University

Salamon, Lester M., 1981, "Rethinking public management: third party government and the changing forms of public action", *Public Policy* 29 (Summer)

Salamon, Lester M., and Alan Abramson, 1982, *The federal budget and the nonprofit sector*, Washington D.C.: Urban Institute

Savas, E. S., 1982, *Privatizing the public sector*, Chatham, N.J.: Chatham House

Schambra, William A., 1982, "From self-interest to social obligation: local community v. the national community, in Meyer, 1982

Schemenner, Roger, 1982, *The location: decisions of large, multiplant companies*, Washington D.C.: U.S. Department Of Housing and Urban Development

Struyk, Raymond J. and Marc Bendick Jr., eds., 1982, *Housing vouchers for the poor*, Washington D.C.: Urban Institute

Terrel, Paul and Ralf M. Kramer, 1984, "Contracting with nonprofits", *Public Welfare*: 36 (Winter)

Trattner, Walter I., 1979, *From poor law to Welfare State*, New York: Free Press

U.S. Senate, 1973, *Confidence and concern: citizens view american government*,

Washington D.C.: Committee of Government Operations, December

Weisbrod, Burton A., 1977, *The voluntary nonprofit sector: an economic analysis*,
Lexington, Mass.: D.C. Heath

1983, *Effectiveness, efficiency and the evaluation of social policy programs*, Manuscript

PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD, ESTADO
Y POLITICA SOCIAL *

James Midgley (1)

* Corresponde al Capítulo 7 del libro "Community participation, the state and social policy". Si bien en el trabajo se hace referencia a otros capítulos de la obra, se ha estimado que reviste valor por sí mismo y que, además, permite apreciar la importancia de revisar la obra completa. La traducción fue realizada por la Lic. María Concepción Delgado, por encargo del CLAD.

(1) Profesor de Trabajo Social en la Universidad del Estado de Louisiana.

La presente obra ha demostrado que la participación de la comunidad es en la actualidad un tema importante y popular en los estudios de desarrollo. Al inspirarse en una variedad de antecedentes filosóficos e ideológicos, los conceptos contemporáneos de participación de la comunidad combinan elementos del trabajo comunitario occidental y la práctica de desarrollo comunitario del Tercer Mundo para articular un conjunto de proposiciones a fin de lograr la participación activa del pueblo en el proceso de desarrollo. Estas proposiciones han sido formuladas por funcionarios de las agencias internacionales con particular referencia al desarrollo social ya que es aquí donde se cree que éstas podrían ser de particular utilidad. Hoy día, los ideales de participación comunitaria son promovidos intensamente en los campos de salud, educación y vivienda. Las antiguas concepciones de participación de la comunidad que hallaron su aplicación en los programas de desarrollo comunitario centralizados y administrados en forma burocrática han sido traducidas a una nueva retórica de participación de la comunidad en el desarrollo social. Sin embargo, a diferencia del viejo enfoque de desarrollo comunitario, el nuevo concepto de participación de la comunidad contiene una crítica agresiva a las estructuras de poder y condiciones sociales existentes y requiere de un papel mucho más directo por parte de la gente común para decidir sobre aspectos relacionados con su bienestar. Al incluir a los pobres en la toma de decisiones y en la ejecución de programas, se supone que las condiciones sociales pueden mejorar radicalmente.

Aun cuando la bibliografía sobre el tema ha crecido rápidamente durante los últimos quince a veinte años, se han hecho pocos intentos sistemáticos por examinar la relación entre el Estado y la iniciativa de la comunidad en el desarrollo social. Esto se debe particularmente a que muchos teóricos de la participación de la comunidad han desechado de plano la intervención del Estado y se han negado a considerar los hechos. Muchos se oponen implacablemente a la idea de que el Estado puede contribuir efectivamente a la promoción de la participación de la comunidad. Se arguye que esto simplemente perpetúa el viejo enfoque del desarrollo social de "arriba-abajo" que impone programas y servicios a una población pasiva. El patrocinio estatal a la participación de la comunidad ahoga la iniciativa y debilita la auto-confianza local. La intervención estatal también socava la solidaridad de la comunidad y subvierte la autoridad local. Muchos de los que proponen la participación de la comunidad evitarían la intervención del Estado y procurarían en su lugar fortalecer la capacidad de la comunidad de tratar sus problemas mediante su propia iniciativa y esfuerzo.

Si bien estos puntos de vista son populares, ignoran el hecho de que el papel del Estado en la sociedad moderna se ha expandido ostensiblemente durante el presente siglo. Asimismo, el Estado ha extendido substancialmente sus actividades en el campo del desarrollo social. El Estado es hoy en día un gran suplidor de servicios de desarrollo social y, en su calidad de formulador de políticas, determina ampliamente cómo evolucionarán los programas de desarrollo. El Estado puede

además moldear y determinar la naturaleza de las actividades de participación comunitaria en muchas sociedades del Tercer Mundo. Dejar de lado el papel del Estado en cualquier debate sobre participación de la comunidad sería, por lo tanto, una grave omisión.

El presente libro ha intentado abordar directamente el asunto de las relaciones del Estado y la comunidad en el desarrollo social. Esto se ha realizado haciendo referencia particular a los principales sectores sociales de salud, educación, vivienda, desarrollo rural y servicios de trabajo social. Tras revisar las actividades del Estado en cada sector, se ha tratado de documentar la actitud actual del gobierno hacia la participación de la comunidad y descubrir si ha habido algún progreso en armonizar los esfuerzos del Estado y la comunidad. Se han seleccionado algunos estudios de casos para ilustrar los argumentos.

En este capítulo-conclusión he empleado el material presentado en la Parte II del libro. Está dirigido específicamente a abordar una serie de aspectos. En primer lugar, espera descubrir cuáles son las actitudes actuales del gobierno hacia la participación de la comunidad y examinar la naturaleza del patrocinio y apoyo estatal a los programas de participación. Asimismo intenta aplicar las respuestas actuales a una o más de las principales modalidades descritas en la conclusión del Capítulo I. Sobre la base de estos hallazgos, plantea la interrogante de si existen alternativas efectivas a la presencia estatal en la participación de la comunidad o si pueden encontrarse formas de armonizar las relaciones del Estado y la comunidad en la promoción del desarrollo social.

Respuestas del Estado a la participación de la comunidad

Tal y como se sugiere en el Capítulo I de este libro, es posible formular una tipología de respuestas probables del Estado a la participación de la comunidad en el desarrollo social. Dicha tipología sugiere que el Estado puede actuar de varias maneras al responder a la participación de la comunidad. Puede, en primer lugar, suprimir todos los intentos de participación de la comunidad o, en segundo lugar, puede promover activamente la participación comunitaria al procurar movilizar toda la comunidad para el desarrollo social y alentar la máxima intervención en la toma de decisiones. El Estado puede en tercer lugar utilizar la participación de la comunidad con motivos ulteriores y procurar manipular estos programas para sus propios fines. Finalmente, el Estado puede tener una política vagamente formulada o medianamente ejecutada de participación de la comunidad; y si bien no busca suprimir las actividades relacionadas con la participación de la comunidad, no logra proporcionar un apoyo adecuado. Estas cuatro respuestas hipotéticas fueron catalogadas como la modalidad anti-participativa, la modalidad participativa, la modalidad manipuladora y la modalidad incremental. Desde luego, se trata de respuestas ideales típicas que pueden no ajustarse a la situación de todos los países. Igualmente, pueden ocurrir combinaciones o variaciones de

estas respuestas. No obstante, la tipología sirve para clasificar y analizar la forma en que los gobiernos reaccionan ante las actividades de participación de la comunidad en el Tercer Mundo.

Los autores de los capítulos en la Parte II de este libro han prestado especial atención a la actitud del Estado hacia la participación de la comunidad en los principales campos del desarrollo social. Ellos han revisado la bibliografía y utilizado su propio conocimiento y experiencia para examinar este asunto. Aunque no es fácil llegar a conclusiones definitivas o hacer generalizaciones que se apliquen a todos los países en desarrollo, han identificado patrones y tendencias generales.

Ninguno de los autores asumió que las respuestas actuales del gobierno a la participación de la comunidad son anti-participativas. Si bien reconocieron que algunos gobiernos del Tercer Mundo han reaccionado viciosamente a las actividades participativas, esta respuesta fue atípica y existen pocas evidencias que sugieran que la mayoría de los programas de participación de comunidad en el Tercer Mundo sean erradicados por una determinación brutal.

Sin embargo, los autores tampoco pudieron colocar las respuestas del Estado a la participación de la comunidad en la categoría de modalidad participativa. No pudieron concluir que los gobiernos tercermundistas alientan o apoyan activamente los programas de participación de la comunidad en concordancia con los ideales de participación auténtica como se definen en los libros. Muchos gobiernos habían declarado su apoyo a la participación de la comunidad y en varios casos, habían proporcionado recursos financieros y humanos, entre otros. Empero, generalmente este apoyo era condicional o impuesto desde afuera y no alcanzaba los ideales de delegación y auto-determinación. Pese a la retórica de muchos programas respaldados por el Estado, las comunidades pobres no participaron cabalmente en la toma de decisiones y no tuvieron la palabra final sobre aspectos que afectaban su propio bienestar. Estos programas tampoco movilizaron siempre a los grupos más pobres de la comunidad o causaron cambios significativos en el poder o en las condiciones sociales y económicas.

Aun cuando los autores de los capítulos en la Parte II no pudieron calificar las respuestas del Estado de participativas, tomaron varios estudios de casos de tono optimista que mostraban que la gente común puede cooperar y participar efectivamente en los programas de desarrollo social. Muchos de estos proyectos obtuvieron el apoyo estatal y con una o dos excepciones, se concluyó que el respaldo del Estado había sido beneficioso. Sin embargo, cabe destacar que los estudios de casos no fueron diseñados para comprobar las hipótesis sobre intervención estatal, sino para ilustrar los argumentos. Obviamente, el examen empírico de este tema no puede atenerse a un puñado de estudios de casos. Es preciso recordar además que los proyectos de participación de la comunidad que son reseñados y publicados están llamados a tener éxito; los fracasos son menos propensos a ser registrados. Igualmente, los informes de proyectos exitosos

tienden a enfatizar sus aspectos positivos. Por esta razón, los autores sacaron conclusiones de su conocimiento del tema y de la bibliografía general más que de las experiencias de proyectos particulares. Y, dejando de lado los logros de estos proyectos, encontraron poca evidencia sobre la adopción de una modalidad participativa por parte de los gobiernos tercermundistas.

Por otra parte, ellos han recabado una gran cantidad de evidencias que muestran que las respuestas del Estado a la participación de la comunidad son de tipo incremental. Muchos gobiernos del Tercer Mundo emplean la retórica de la participación de la comunidad en los planes de desarrollo nacional y otros documentos oficiales, y muchos han establecido procedimientos administrativos para poner en práctica los principios de participación de la comunidad. Muchos han respaldado los ideales de participación de la comunidad contenidos en las resoluciones y declaraciones de las agencias de desarrollo internacional. Los empleados públicos de los países en desarrollo han desempeñado un papel importante en la formulación de estas políticas y han participado activamente como consultores y miembros de reuniones internacionales donde se han debatido estos aspectos. Las políticas de desarrollo social de los gobiernos tercermundistas reflejan cada vez más un nuevo énfasis en los sectores de asistencia médica y vivienda. No obstante, pese a estos progresos, el apoyo estatal a los programas de participación de la comunidad en muchos países en desarrollo ha sido fortuito y para un propósito determinado. Con escasas excepciones, las asignaciones de los recursos del Estado para los proyectos de participación han sido inadecuadas y con frecuencia los ideales de la participación de la comunidad se han perdido en medio de la ineficiencia administrativa. La indiferencia burocrática, las demoras en los procedimientos y muchos otros problemas administrativos han bloqueado de plano la realización de auténticas formas de participación de la comunidad.

Además de identificar una fuerte tendencia hacia el incrementalismo, los autores hallaron evidencias de una actitud manipuladora por parte del Estado. Aunque esta actitud no fue muy evidente en los campos de asistencia médica y trabajo social, fue más marcada en los sectores de vivienda y desarrollo urbano y en educación y desarrollo rural. Aquí los gobiernos utilizan frecuentemente los programas de participación de la comunidad para motivos ulteriores. En el caso de la educación, por ejemplo, los programas escolares patrocinados por el gobierno se emplean ampliamente para inculcar las ideologías del partido político en el poder y, mediante el fomento de la adulación a las élites políticas, el gobierno persigue afianzar su poder y privilegio. Igualmente, en el terreno de la vivienda popular y desarrollo urbano participativo, los gobiernos usualmente apoyan los movimientos de ocupantes ilegales para obtener el respaldo político y contener el conflicto urbano. Naturalmente, existe el peligro de que estos argumentos ofrezcan una descripción por demás simplificada del Estado y se acepte una cruda teoría conspiradora. Tales teorías han disfrutado últimamente de cierta popularidad en los círculos de las ciencias sociales, pero han sido severamente criticadas.

Relatos más sofisticados han descartado las crudas interpretaciones del Estado como estructura monolítica que sirve a los intereses del capital o de una pequeña élite gobernante, y que conspira y manipula para afianzar su posición. Estos relatos han demostrado que los gobiernos actúan de acuerdo con una multiplicidad de motivos y lo hacen así en respuesta a una gran variedad de presiones políticas, económicas y sociales. En estas explicaciones alternativas se enfatiza la naturaleza corporativa del Estado moderno. Y es este énfasis el que proporciona una base para explicar las tendencias manipuladoras en las respuestas del Estado a la participación de la comunidad.

Los que abogan por la intervención estatal en la participación de la comunidad no quedarán alentados por estas conclusiones. A pesar del optimismo de las publicaciones oficiales sobre el tema y las resoluciones de conferencias internacionales, existe poca evidencia de que el apoyo estatal y la iniciativa comunitaria se hayan combinado efectivamente para promover una participación auténtica. Esto no niega que haya proyectos individuales que han utilizado efectivamente los recursos públicos en la planificación, administración y ejecución de los programas. También, como se demuestra en varios de los estudios de casos incluidos en este libro, el apoyo gubernamental a los programas de participación de la comunidad ha sido beneficioso. Empero, tal y como lo señalan los que proponen la participación de la comunidad, el beneficiarse de un proyecto no significa que la gente común tenga el control de sus propios asuntos. Es la delegación efectiva del poder a las comunidades locales para que decidan sobre aspectos concernientes a su bienestar y prosperidad lo que está en el centro de la filosofía de la participación de la comunidad. Y es este elemento el que está conspicuamente ausente de muchos programas de participación comunitaria auspiciados por el Estado. A la luz de la evidencia reseñada en este libro, la perspectiva de lograr una auténtica participación de la comunidad en el contexto de los programas de desarrollo social respaldados por el Estado es al parecer remota.

Alternativas al patrocinio estatal

La conclusión de que el patrocinio estatal a la participación de la comunidad ha sido más que todo incremental y manipulador apoya a aquellos que creen que la intervención estatal en la participación de la comunidad es una contradicción. Ellos creen que debido a la ineficiencia burocrática o a un esfuerzo determinado por explotar los programas particulares para fines ulteriores, la intervención del Estado sofoca las respuestas auténticas de la comunidad y derrota los ideales de la participación genuina del pueblo en el desarrollo social. Es por esta razón que muchos escritores sienten una profunda antipatía hacia la noción de intervención estatal en los programas de participación de la comunidad. Aunque esta actitud no siempre encaja claramente en la bibliografía producida, constituye un tema pene-

trante que refleja las fuertes influencias populistas y anarquistas en la teoría de participación de la comunidad. Si bien las publicaciones oficiales que emanan de las agencias internacionales generalmente abogan por la integración de los esfuerzos del Estado y la comunidad para alcanzar el desarrollo social, muchas revelan un grado de escepticismo sobre la probabilidad de lograr este objetivo.

Si el patrocinio estatal a la participación de la comunidad en el desarrollo social neutraliza la participación auténtica, ¿Cuáles son las alternativas? Una posibilidad sería abandonar el concepto de participación auténtica y aceptar una definición más limitada que reconozca las realidades del estatismo en la sociedad moderna y la dificultad de lograr un control popular absoluto sobre los asuntos locales así como la participación de todos los miembros de la comunidad. Esta concepción hace énfasis en la obtención de máximos recursos y servicios a partir de las agencias gubernamentales a fin de mejorar las condiciones sociales aún si ello conlleva a una disminución de la autonomía local. Una segunda opción, que encontrará más eco entre los que proponen la participación de la comunidad es acabar con cualquier clase de intervención estatal. En lugar de sacrificar los ideales de participación de la comunidad, se excluye al Estado y de esta manera las tendencias anti-participativas inherentes al patrocinio estatal se neutralizan de manera eficaz. El rechazo a todas las formas de intervención estatal constituye un elemento importante en dos enfoques de la teoría de participación de la comunidad. Uno cree en la espontaneidad como ingrediente deseable en el proceso participativo, mientras que el otro confía en el papel de las organizaciones voluntarias o no gubernamentales para la promoción de actividades participativas.

Como se señala en el Capítulo I de este libro, algunas definiciones de participación de la comunidad enfatizan los elementos espontáneos populares o "de abajo-arriba" en la participación de la comunidad. Estos aparecen cuando la población local se organiza por sí misma para el desarrollo social sin incluir ninguna clase de agentes externos. Este tipo de participación se caracteriza por la iniciativa local y la acción voluntaria. Anteriormente se hizo referencia a un informe de las Naciones Unidas (1981) que distinguía entre participación espontánea, inducida y coercitiva. El informe en cuestión señala que la participación espontánea se acerca más al concepto de participación auténtica: es una forma ideal de participación que obvia la necesidad de la presencia estatal y de esta manera evita las consecuencias contrarias a la participación que pueden surgir del patrocinio estatal. Aun cuando la participación espontánea parezca bastante deseable, esta idea contiene varias dificultades. Algunas de ellas revelan en términos conceptuales elementos ampliamente contradictorios respecto a la teoría de participación de la comunidad. Por ejemplo, si la participación espontánea es tan preciada ¿Por qué quienes proponen la participación de la comunidad continúan abogando por su promoción mediante el uso de estrategias y técnicas intervencionistas de varios tipos? Esto ciertamente no concuerda con los ideales de participación espontánea de que se deje a la gente resolver sus problemas mediante su propio esfuerzo e

iniciativa. Otro aspecto contradictorio en la defensa de la participación espontánea es la creencia extendida de que la gente común en el Tercer Mundo tiene poco potencial para la participación. Tal y como se señala en el Capítulo I, las publicaciones de Naciones Unidas han declarado en forma consistente que las comunidades locales son apáticas e indiferentes y que necesitan el estímulo de agentes de cambio externos si van a participar significativamente en el desarrollo social. Es curioso que la misma organización ensalce las virtudes de la participación espontánea.

Otro problema relacionado con la noción de participación voluntaria es la manera en que ciertas formas de organización comunitaria se califican de auténticas mientras que otras no. Hay un sinnúmero de evidencia antropológica que demuestra la existencia de procedimientos elaborados de participación en las comunidades rurales del Tercer Mundo. No obstante, las reuniones de las personas más viejas de la aldea o de clanes tribales para analizar los problemas comunes y encontrar soluciones son rara vez consideradas como participación espontánea. La exclusión de éstas y otras formas de participación indígena revela que la definición de participación espontánea empleada en la bibliografía es algo impuesto desde afuera basado en preconcepciones ideológicas occidentales y no en prácticas locales.

Existen también dificultades prácticas con la noción de participación espontánea. No toma en consideración los recursos externos que podrían requerir desesperadamente las comunidades pobres y deja que la población local se las ingenie como pueda. Por ejemplo, la creencia de que las comunidades locales deben establecer sus propios programas de salud y financiarlos con sus propios recursos serviría a los ideales de auto-confianza y autonomía, pero no promueve la asistencia médica o las metas de justicia social. No logra reconocer que los recursos locales son insuficientes para satisfacer las necesidades locales de salud y no procura redistribuir los recursos de los grupos más ricos a los más pobres.

Es bastante dudoso que las formas espontáneas de participación de la comunidad sean tan independientes de la ayuda externa como se supone comúnmente. Aun cuando la comunidad tome la iniciativa para los programas locales de desarrollo social, los fondos y la pericia externos son procurados activamente y ampliamente utilizados. El estudio de Midgley y Hamilton (1978) sobre el desarrollo comunitario en Sierra Leona demostró que aunque muchas comunidades rurales habían organizado sus propios proyectos, también hicieron el mayor uso posible de la asistencia pública y de otros tipos. Ellos concluyeron que las comunidades rurales no requieren de "agentes de cambio" externos que los motiven a emprender actividades de desarrollo, pero necesitan recursos financieros y otras formas tangibles de apoyo. Igualmente, el movimiento Bhoomi Sena en la India (de Silva et al., 1982), que se cita a menudo como un modelo de participación de comunidad espontánea, empleó recursos externos de varios tipos.

Un segundo sustituto del patrocinio gubernamental a los programas de participación de la comunidad son las organizaciones voluntarias no gubernamentales. Varios escritores han argüido que las organizaciones no gubernamentales ofrecen oportunidades efectivas para la ejecución de los ideales de participación comunitaria y que son más propensas que el Estado a promover auténticas formas de participación. Este enfoque ha obtenido un apoyo considerable y muchos ejemplos de esquemas exitosos de participación de la comunidad son de proyectos que han sido patrocinados por agencias voluntarias más que estatales. De hecho varios de los estudios de casos citados en este libro fueron iniciados y respaldados por organizaciones no gubernamentales.

Hay varias razones por las que quienes proponen la participación de la comunidad abogan por la presencia de instituciones no gubernamentales en lugar de organizaciones estatales. A diferencia del Estado, estas organizaciones son consideradas dinámicas, flexibles e interesadas socialmente. Se dice que usualmente cuentan con un personal profundamente comprometido con los ideales humanitarios y participativos. No las limitan las normas y regulaciones burocráticas, ni rinden cuentas a superiores indiferentes o políticos corruptos. Tampoco están constantemente atentas a sus perspectivas de carreras o preocupadas por promover políticas oficiales en lugar de los intereses de la población local. En consecuencia, se identifican más estrechamente con la gente común y son mucho más sensibles a las necesidades locales.

Se alega además que las organizaciones voluntarias promueven más efectivamente la participación de la comunidad por cuanto son innovadoras y adaptables. Estas organizaciones frecuentemente han sido pioneras en nuevos enfoques al desarrollo social y pueden experimentar nuevas ideas y reformular los enfoques existentes con mayor facilidad. La innovación y la experimentación son poco comunes en las organizaciones gubernamentales burocráticas y resistentes al cambio.

Las organizaciones voluntarias también son consideradas por muchos teóricos de la participación de la comunidad como políticamente progresistas. Se arguye que son el adalid de programas radicales que conllevan a un cambio social y beneficios significativos para la comunidad local y especialmente para los grupos paupérrimos. A diferencia del Estado que representa los intereses de las élites, tanto a nivel local como nacional, las organizaciones voluntarias se identifican más con los oprimidos y trabajan activamente para su liberación. Tal y como lo destacan Marsden y Oakley (1982), es poco probable que emerja una acción radical por parte de la comunidad dentro de los arreglos formales del patrocinio estatal por cuanto el Estado tiene un interés velado en mantener el status quo. Asimismo, las agencias públicas ceden más a las presiones que ejercen sobre ellas los grupos organizados. Debido a que las secciones menos organizadas y marginalizadas de la sociedad tienen poca oportunidad de influir en el gobierno, es improbable que sus intereses sean atendidos por la intervención estatal en la

participación de la comunidad. Las organizaciones no gubernamentales no sólo están más dispuestas a atender los intereses de los pobres, sino que son capaces de iniciar esquemas que aumenten el poder organizativo y en consecuencia las presiones políticas que pueda ejercer la gente pobre.

Otra razón a favor de la presencia de las organizaciones voluntarias en la participación de la comunidad es que éstas pueden movillar recursos para proyectos de desarrollo social. Esto es particularmente cierto con las organizaciones no gubernamentales que tienen vínculos internacionales. Aunque generalmente se asume que el sector voluntario dispone de pocos fondos en comparación con el Estado, Lissner (1977) destaca que ha habido mucho más ayuda financiera para el desarrollo a través de canales no gubernamentales que lo que se aprecia usualmente. Si bien las agencias voluntarias dentro de los países en desarrollo podrían carecer de recursos considerables, se alega que pueden recabar fondos para proyectos que los gobiernos están renuentes a respaldar.

Aunque es indudable que las organizaciones no gubernamentales han desempeñado un papel fundamental en la promoción de la participación de la comunidad, no se puede decir que su implicación ha estado libre de fallas. En efecto, el uso de estas organizaciones para promover la participación de la comunidad presenta una serie de inconvenientes que no siempre han sido reconocidos y que pueden, de hecho, mitigar el surgimiento de formas auténticas de participación comunitaria.

Mucho se ha dicho del carácter no burocrático de las agencias voluntarias y de su flexibilidad y adaptabilidad. Aunque hay mucho de cierto en esta aserción, es una falacia concluir que las estructuras administrativas burocráticas y el uso de normas y regulaciones es característico de los órganos gubernamentales. Muchas organizaciones voluntarias y especialmente las más grandes, funcionan burocráticamente y emplean normas de procedimientos para ejecutar sus tareas. Estos elementos caracterizan a toda clase de organizaciones y no solamente están confinados a los órganos públicos. Igualmente, aunque la flexibilidad y la innovación han caracterizado a una gran cantidad de empresas voluntarias en el pasado, no se puede aducir que todos los órganos no gubernamentales sean de este tipo. En efecto, existen evidencias de que las organizaciones voluntarias son propensas al anquilosamiento si son dominadas por líderes carismáticos que no responden a las nuevas ideas y ven la innovación como una amenaza a su autoridad. Y es bien conocido que las organizaciones voluntarias a menudo son firmemente controladas por personalidades dominantes de este tipo. El supuesto de que usualmente son políticamente progresistas también debería ser cuestionado. Muchas están dirigidas por individuos pertenecientes a la clase media cuyos puntos de vista son liberales y paternalistas en lugar de radicalmente igualitarios.

Además de cuestionar las suposiciones idealistas sobre las organizaciones voluntarias, puede exponerse que la excesiva confianza en estas organizaciones impide realmente el logro de los ideales de participación comunitaria. Por

ejemplo, el sector voluntario sufre de un problema perenne de mala coordinación y duplicación de servicios. Los líderes de estas organizaciones no se percatan de lo que acontece y algunas veces no les inquieta que esta forma de desperdicio cause problemas y retarde el desarrollo social. Algunas veces compiten entre ellos y se involucran en agresivas luchas para dominar un campo de servicio determinado. Un ejemplo de ello es la competencia que ha tenido lugar en el pasado entre las organizaciones voluntarias que se ocupan de la asistencia en la hambruna. Esto no sólo ha dañado la reputación de dichas organizaciones, sino que ha tenido serias repercusiones en la gente desesperadamente necesitada. Un problema afín es la falta de continuidad de las organizaciones voluntarias. De ordinario se emprenden nuevos programas con enorme entusiasmo, pero al cabo de un tiempo esto se disipa y las comunidades locales se quedan con proyectos no finalizados y promesas incumplidas. Estos factores causan desilusión y resentimiento y obstruyen la promoción de actividades participativas.

Pese al gran volumen de ayuda internacional canalizada al Tercer Mundo por organizaciones no gubernamentales, las agencias voluntarias enfrentan serias restricciones de recursos. Resulta poco probable que movilicen los ingresos internos a una escala que alcance siquiera a los del Estado. Si bien es cierto que muchos países pobres, particularmente en Africa, dependen cada vez más de la ayuda externa ofrecida por las agencias voluntarias, esta situación difícilmente conduce a la promoción de auto-confianza y autonomía nacional. Tampoco es probable que la dependencia a los recursos suministrados por las organizaciones voluntarias promuevan una auténtica participación. Cualesquiera que sean sus motivos e ideologías, quienes controlan el flujo de fondos posiblemente vincularán las condiciones a sus desembolsos.

Uno de los grandes inconvenientes en abogar por el uso de las organizaciones no gubernamentales en lugar de las estatales en la participación de la comunidad es la incapacidad del sector voluntario de redistribuir los recursos. Las agencias voluntarias pueden asignar vastos recursos a una comunidad desposeída pero raramente podrán transferir los recursos de un grupo a otro a una escala considerable. Esto no sólo se debe a la localización territorial de la mayor parte del esfuerzo voluntario, sino porque estas organizaciones carecen de mecanismos obligatorios para transferir recursos de las secciones más prósperas de la sociedad a fin de financiar programas para los grupos más pobres. A diferencia del Estado, que puede movilizar y redistribuir recursos, las agencias voluntarias dependen de la caridad. Otro problema es que las organizaciones no gubernamentales exitosas tienden a atraer más y más recursos para sus propios proyectos, lo que trae como consecuencia una concentración de estos recursos en ciertas áreas. Estos proyectos se convierten a cada instante en piezas de exhibición y puntos de peregrinaje para los turistas del desarrollo internacional. Aunque aquellos que viven del proyecto se benefician enormemente y están mucho mejor que los de las zonas adyacentes, los programas de la organización no se expanden

ni copian para llegar a un sector más amplio de la población.

Otro problema con las organizaciones voluntarias es que frecuentemente revelan un grado inaceptable de arrogancia en su determinación de persuadir a la población local a aceptar sus opiniones. Aunque su compromiso es incuestionable, los líderes de estas organizaciones generalmente tienen puntos de vista definidos sobre las cuestiones de desarrollo social y esto se refleja en sus actividades. Pese a que alegan lo contrario, esta gente de predominante clase media frecuentemente se comporta como si supiera lo que es mejor para la comunidad. Ellos son tan culpables de querer imponer sus ideas como lo fueron quienes propusieron el desarrollo comunitario y la animation rurale. Si bien las viejas teorías de desarrollo de la comunidad sobre la indiferencia y el letargo de los campesinos han sido justamente condenadas, muy poco se ha dicho acerca del paternalismo de aquellos que ahora hablan de la ignorancia y apatía política de los pobres y defienden la conscientización y otros métodos para elevar su consciencia ideológica. Esta actitud difícilmente se compara con los ideales de participación auténtica. De hecho, puede alienar a quienes poseen creencias diferentes y mitiga la promoción de actividades participativas.

Cómo promover las relaciones entre Estado y comunidad en el desarrollo social

Tal y como lo sugieren los argumentos anteriores, se cuestiona si el sector voluntario puede promover la participación auténtica mejor que el Estado. Existen pocas evidencias de que la dependencia a las organizaciones no gubernamentales conlleve mágicamente al surgimiento de formas genuinas de participación. En efecto, tal y como se ha sugerido, esta dependencia puede suprimir la iniciativa de la comunidad y perturbar el nacimiento de actividades participativas. La creencia de que las formas espontáneas de participación son preferibles a cualquier patrocinio estatal o no gubernamental puede ser atrayente pero, como se ha demostrado, implica ciertas dificultades. Ciertamente es duro ver cómo un programa de acción para la promoción de la participación comunitaria pueda basarse en este concepto.

Aunque estos hallazgos son algo deprimentes, sería errado concluir que nada puede lograrse a través de la participación de la comunidad. Ya se ha dicho que los programas participativos, sean auspiciados por el Estado o el sector voluntario, han dado beneficios tangibles a la población local en muchas partes del mundo. Empero, estas actividades generalmente no se han ajustado a los ideales de participación auténtica. Los programas participativos no han quedado exentos de la manipulación estatal o de la imposición de valores y directrices externos por parte de las organizaciones voluntarias. Igualmente, sean organizados por el Estado o por las organizaciones voluntarias, los programas participativos han experimentado un sinnúmero de dificultades que contradicen el idealismo de sus

acólitos. Estas conclusiones sugieren que los límites a la participación deben ser reconocidos y ajustados. El idealismo y retórica del concepto de participación auténtica debe templarse con una evaluación realista de lo que es posible. También sería preciso que se tomaran pasos para tratar con el paternalismo y actitudes condescendientes contenidas en gran parte de la teoría de participación de la comunidad. El supuesto de que los defensores de la participación de la comunidad saben qué es lo que la gente desea y necesita invade la literatura. No obstante, los conceptos de participación que apelan a los educados activistas occidentales de clase media no siempre se adaptan a las expectativas de la gente común. Para muchas personas, la participación significa compartir los beneficios que otros ya disfrutaban en la sociedad. ¿Por qué los pobres deben construir sus propias escuelas y clínicas mientras los sectores más prósperos de la sociedad tienen acceso al aprovisionamiento estatal? Al rechazar el apoyo estatal basándose en que éste disminuye la iniciativa local, los defensores de la participación auténtica revelan un paternalismo que contrasta agudamente con las aspiraciones locales.

Si se van a abordar los problemas de pobreza masiva y privación en el Tercer Mundo, se necesitará la acción concertada por parte del Estado. La población local no dispone de los recursos para resolver estos problemas por sí sola. Como tampoco a los pobres deben negársele los recursos de que ya disponen otros grupos. La participación es bastante deseable, pero el pobre no vive de la retórica y el idealismo. Aun cuando debe promoverse la auto-confianza y la acción voluntaria, los problemas del Tercer Mundo no pueden resolverse a nivel local. Las políticas y programas nacionales diseñados específicamente para erradicar la pobreza, el hambre, la mala salud endémica, la explotación y el analfabetismo deben formularse y ejecutarse con toda la fuerza de la intervención estatal concertada. Más aún, se requiere de un concepto más realista y apropiado de participación de la comunidad que procure mejorar la intervención estatal y comunitaria en el desarrollo social. Esto no se logra con ninguna fórmula mágica para el éxito, sino mediante una experiencia dialéctica progresiva y a largo plazo de pacto, trueque e intercambio. Es el arte de manipular los mecanismos del Estado lo que debe enseñarse y no el rechazo al apoyo estatal como tampoco evitar todo contacto con las agencias gubernamentales.

Ha habido cierto debate en los libros sobre el tema respecto a las técnicas a ser adoptadas para cumplir esta meta. Algunas de éstas se derivan de un análisis de las relaciones Estado-sociedad que destaca el conflicto y la acción confrontadora. Otras provienen de un enfoque de las relaciones Estado-sociedad que enfatiza la cooperación y el consenso. En la primera, se les enseña a las comunidades locales a cómo tratar con los burócratas y políticos y cómo abordarlos y presionarlos. Estas son alentadas a tener confianza en sus tratos con los funcionarios y a rechazar la ayuda si las condiciones vinculadas a su desembolso disminuyen su autonomía. Muchos libros han descrito toda una gama de técnicas

confrontadoras (Hollnsteiner, 1977, 1979), las cuales han sido empleadas efectivamente por distintas comunidades para resistirse a la imposición de decisiones externas o lograr el acceso a los recursos públicos. En el enfoque del consenso, se intenta reformar los procedimientos públicos establecidos a fin de que la consulta con la población local forme parte integral de la toma de decisiones a nivel gubernamental. Varias técnicas que realzan los contactos entre la comunidad y el Estado y que mejoran la práctica de rendir cuentas han sido proclamadas en varias obras. (Naciones Unidas, 1981; Hollnsteiner, 1982b; White, 1982). Estas incluyen la creación de procedimientos formales para la consulta entre los funcionarios y las comunidades locales, la introducción de cursos sobre participación tanto para los empleados públicos como para el pueblo y el establecimiento de procedimientos para evaluar los programas gubernamentales.

Estas propuestas han sido formuladas por quienes proponen la participación comunitaria asumiendo que es posible mejorar las relaciones del Estado y la comunidad en el desarrollo social. También revelan que puede hallarse la manera de promover formas más significativas de participación comunitaria en el contexto de relaciones organizadas Estado-comunidad. Es difícil juzgar si estas propuestas serán adoptadas o si tendrán éxito en promover una mejor relación entre las comunidades locales y el Estado en el desarrollo social. Aunque los autores de este libro no se sienten esperanzados con esta perspectiva, consideran que puede haber progreso. La alternativa es perpetuar los ideales y la retórica sin tratar de abordar los graves problemas de privación que caracterizan las vidas de cientos de millones de ciudadanos en el mundo.

PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD : UNA PERSPECTIVA
GERENCIAL SOBRE OBSTACULOS Y OPCIONES*

Frances F. Korten (1)

* Corresponde al Capítulo II del libro "Bureaucracy and the poor : closing the gap". Si bien en el trabajo se hace referencia a otros capítulos de la obra, se ha estimado que reviste valor por sí mismo y que, además, permite apreciar la importancia de revisar la obra completa. Traducido por la Lic. María Concepción Delgado, por encargo del CLAD.

(1) Oficial del Programa para la Gerencia y Planificación del Desarrollo. Fundación Ford. Filipinas.

Durante las últimas décadas ha habido un patrón característico en los enfoques de programación del desarrollo en el Tercer Mundo, sea en salud, agricultura, irrigación, educación u otros sectores. Los programas han sido diseñados típicamente en las capitales nacionales y regionales, con personal público para servir a algún grupo de "beneficiarios". Rara vez se ha asumido que los beneficiarios puedan tener otro rol que no sea el de simplemente utilizar los servicios ofrecidos.

Mientras que las debilidades de este enfoque se han vuelto bastante evidentes para los profesionales del desarrollo, ha habido la tendencia entre los expertos políticos y donantes de exigir la participación local como requisito para ejecutar proyectos. Sin embargo, los muchos obstáculos para poner en práctica tales mandatos han recibido poca atención sistemática. Luego de revisar algunas de las razones por las cuales los enfoques centralizados de suministro de servicios resultan ser inadecuados con tanta frecuencia, el presente trabajo analizará los obstáculos a nivel de agencia, comunidad y sociedad que impiden enfoques participativos alternativos y sugerirá varias formas de tratar con estos obstáculos.

La Necesidad

Cuatro limitaciones claves de enfoques centralizados de suministro de servicios para beneficiar a los pobres de las comunidades rurales y urbanas que han contribuido a fomentar el interés reciente en la participación son: (a) su alcance limitado; (b) su incapacidad de mantener la acción necesaria a nivel local; (c) su adaptabilidad limitada a las circunstancias locales; y (d) su creación de dependencia.

Alcance Limitado

A los profesionales supervisados y financiados por el gobierno les resulta casi imposible llegar efectivamente a cada aldea, con el resultado de que particularmente en las zonas rurales pocos servicios gubernamentales llegan a más de 15 a 20% de los residentes a su cargo. El gobierno es incapaz tanto de proporcionar el número de empleados e instalaciones requeridos, como de asegurar la efectiva supervisión de los mismos.

El problema es ilustrado por Maru (Capítulo 2) al examinar los antecedentes del programa de salud en la comunidad rural de la India.⁽¹⁾ Independientemente de si la tarea de asistencia médica estaba dividida por especialidad, como malaria y planificación familiar, o por área geográfica, los trabajadores fuera de alcance no podían servir adecuadamente a la población rural. En consecuencia, se decidió añadir un empleado establecido en la aldea, contratado y supervisado por los residentes locales. Se esperaba que este individuo y el consejo local que lo supervisaba pudieran llegar a más gente de manera más efectiva que un trabaja-

dor clínico sin tales vínculos locales.

Falta de Acción Sostenida a Nivel Local

Todos los proyectos de desarrollo han erigido con mucha frecuencia nuevas instalaciones sin un aprovisionamiento adecuado para su operación y mantenimiento. Aunque los planificadores de proyecto frecuentemente asumen que algún tipo de grupo local emprenderá estas funciones, cuando no se presta atención a la creación de tal capacidad, generalmente resulta que dicha operación y mantenimiento simplemente no se realiza.

El problema es ilustrado en la historia del programa de irrigación comunal en Filipinas descrito por Alfonso (Capítulo 3). Los proyectos de construcción patrocinados por el gobierno suministraban nuevas represas y estructuras para pequeños sistemas de irrigación administrados por agricultores. No obstante, comúnmente los agricultores los dejaban deteriorarse con el resultado de que cayeron en desuso o cubrían menos hectáreas que las previstas. Se concluyó que mediante la participación de los agricultores en la planificación y construcción podrían desarrollarse tanto las destrezas como el compromiso requerido para una operación y mantenimiento más eficientes.⁽²⁾

Limitada Adaptabilidad a las Circunstancias Cambiantes

Los servicios gubernamentales son generalmente diseñados por planificadores centrales poco familiarizados con las necesidades reales de la gente que intentan beneficiar. Además, estas necesidades pueden diferir substancialmente de una comunidad a otra aun cuando los programas diseñados centralmente rara vez tomen en cuenta tales diferencias. En consecuencia, muchas veces existe poca concordancia entre las necesidades de una comunidad dada y la naturaleza de los servicios prestados, lo que conlleva a la subutilización y subsecuente pérdida de recursos.

Un ejemplo de programa que intenta evitar este problema mediante la participación es el programa de módulo de servicios municipales en Venezuela descrito por Gómez y Myers (Capítulo 7). En concordancia con este programa se construyó una instalación en cada barrio urbano marginal para albergar los diversos programas de servicios gubernamentales ofrecidos. Se esperaba que al colocar todos estos servicios juntos bajo una misma estructura sería más fácil coordinarlos y trabajar en colaboración con las organizaciones comunitarias para adaptarlos a las necesidades locales.

Creación de Dependencia

La verdadera capacidad de los pobres para sobrevivir bajo las condiciones más desfavorables sugiere que tienen bastantes destrezas para satisfacer sus propias necesidades básicas, aunque sólo sea a niveles intolerables para una sociedad socialmente consciente. Generalmente los programas gubernamentales buscan mejorar la situación de estos sujetos no a través de intervenciones destinadas a reforzar su propia capacidad de acción para la "auto-ayuda", sino al hacer para ellos lo que los individuos anteriormente hicieron por ellos: esta vez el gobierno toma las decisiones y proporciona los recursos. Como resultado, la otrora auto-suficiencia de la gente se convierte en dependencia al gobierno, dejándolos potencialmente más vulnerables que antes a los cambios en las políticas o deterioros en los sistemas de suministro.

El evitar este patrón y sustituirlo por programas que aumenten la capacidad de auto-ayuda de la gente ha sido la motivación central detrás de muchos esfuerzos de participación, tales como los del gobierno de Tanzania descritos por Maeda (Capítulo 9) para descentralizar la planificación gubernamental, acercando de esta manera el desarrollo programático al pueblo.

Estas cuatro razones obligan a generar una mayor participación del pueblo en la planificación y ejecución de esfuerzos de desarrollo a nivel de comunidad. Sin embargo, los obstáculos contra los cuales debe luchar el administrador del desarrollo para hacer de la participación una realidad son casi tan formidables como imperiosa la necesidad.

Cómo Superar los Obstáculos a la Participación

Los obstáculos a enfrentar son tan variados como numerosos, y pueden encontrarse dentro de la agencia implementadora, la comunidad e instituciones más amplias de la sociedad.

Obstáculos dentro de la Agencia

Muchas agencias de desarrollo fueron creadas cuando la participación no era un tema fundamental en la doctrina del desarrollo. Fueron diseñadas con un enfoque de suministro de servicios más centralizado, y como Ickis sostiene (Capítulo 1), sus estructuras, sistemas y normas actualmente colocan fuertes barreras a la participación significativa de la gente. El examen de programas específicos revela los tipos de cambios requeridos, los cuales se resumen en la Muestra 11-1 y se detallan más abajo.⁽³⁾

Lugar de la Toma de Decisiones. De acuerdo con el enfoque centralizado de suministro de servicios, el lugar de la toma de decisiones de cada agencia es

MUESTRA 11-1

VIRAJES NECESARIOS EN LA ADMINISTRACION DE UNA AGENCIA PARA PONER EN PRACTICA UN ENFOQUE PARTICIPATIVO

Dimensión de la Administración:	Características comúnmente encontradas en las agencias nacionales de desarrollo	Características necesarias para fomentar un enfoque participativo
Lugar de toma de decisiones	Decisiones sobre diseño y contenido de programa, utilización de fondos, equipo y personal hechas a nivel nacional o regional y fijadas por un período superior a un año o más.	Contenido básico y recursos programáticos más lineamientos para la ejecución establecidos a nivel nacional y regional; pero las decisiones específicas sobre ejecución son hechas a nivel local conjuntamente con las comunidades locales como lo dicten las condiciones.
Actitudes, valores y destrezas del personal	El personal considera que el conocimiento está en los profesionales de la agencia y no en los beneficiarios; ve a los beneficiarios del programa como "recipientes" cuyo rol apropiado es el pasivo; en trenado para comunicarse con otros colegas en lenguaje técnico.	El personal considera que el conocimiento está tanto en los profesionales como en los beneficiarios en una combinación que posiblemente conlleve a programas más exitosos; ve a los beneficiarios como socios activos en el proceso conjunto de desarrollo y ejecución de programas; entrenado para comunicarse con los beneficiarios en un lenguaje no técnico.
Sistemas de evaluación	Evaluación del personal basada en actividades culminadas; la formación de aptitudes de la comunidad no forma parte de las asignaciones; el personal sólo rinde cuentas a sus superiores dentro de la agencia.	Evaluación basada en el logro de los resultados; la tarea de crear una capacidad local para la participación es considerada parte legítima del trabajo del personal; la evaluación enfatiza el informar tanto a la gente a la que se sirve como a los superiores de la agencia.
Estabilidad del empleo del personal	Personal visto como intercambiable de una localidad a otra; las transferencias son frecuentes.	Personal visto como para desarrollar una relación única con la comunidad local y responsable por los resultados a largo plazo; transferencias escasas, siendo principalmente para promover a un empleo más responsable.

generalmente en las capitales nacionales o regionales. El diseño básico del programa, los presupuestos para el personal, equipo y apoyo, las descripciones de cargo para cada empleado se determinan en su totalidad a estos niveles centrales. La retórica oficial o incluso las decisiones de política genuinas con respecto a enfoques más participativos tienen poco efecto si esta estructura de toma de decisiones permanece intacta.

El programa venezolano de módulos de servicios múltiples descrito por Gómez y Myers (Capítulo 7) es un claro ejemplo de este problema. Mientras los altos funcionarios encargados de diseñar políticas abogaban por "la promoción de organizaciones de base para ejercitar la representación de los intereses colectivos" al delinear los programas de cada módulo de servicios múltiples, cada agencia dentro del módulo tenía programas fijos determinados a niveles muy por encima del módulo sin ningún mecanismo para hacer ajustes locales. Si un barrio en particular quería más recolección de basura y menos cuidado diario, no había manera de que el personal del módulo consiguiera facilitar este trueque. De hecho, según los procedimientos existentes ellos ni siquiera podían cambiar las horas de la tienda de comestibles para que se ajustara a las necesidades del barrio. En consecuencia, el mero propósito de desarrollar la participación de la comunidad ha sido al parecer derrotado desde el principio. Si las agencias van a procurar la participación de la comunidad para hacer que sus servicios respondan mejor a las necesidades locales, entonces debe haber flexibilidad con respecto a los posibles temas de interés para los residentes de la comunidad.

Actitudes, Valores y Destrezas. La premisa sobre la cual se basan los programas centralizados de suministro de servicios es que generalmente la agencia tiene algo que ofrecer para mejorar la vida de la gente que ellos no pueden obtener por otras vías. Aunque esto sea cierto, particularmente en lo que se refiere a recursos financieros y cierto conocimiento técnico, la premisa tiende a expandirse para incluir la suposición de que el conocimiento sobre lo que es bueno para la gente reside exclusivamente en la agencia, y no en la gente a la que sirve. Tal suposición crea una serie de barreras a la participación.

El personal de la agencia pasa a creer que la gente debe comportarse pasivamente y aceptar la pericia del profesional. El comportamiento activo, particularmente en forma de quejas y sugerencias, podría verse como disociador. La reacción de algunos trabajadores de campo en el programa de salud de la India, según Maru (Capítulo 2) ilustra el problema. El nuevo esquema de empleado de salud de la comunidad (ESC) consistía en que los empleados tuvieran una iniciativa considerable dentro de sus comunidades para promover mejores prácticas de salud. No obstante, los trabajadores de campo de los centros de asistencia primaria que los supervisaban tendían a considerar que el papel más apropiado de los empleados consistía en ser sus asistentes pasivos y a desacreditar cualquier "conducta tipo líder".

La creencia de que el conocimiento está dentro de la agencia propicia también que los empleados de la agencia se comuniquen y aprendan sólo el uno del otro, y no de las personas a quienes sirven. Las destrezas para escuchar a la gente y rediseñar los programas como corresponde simplemente no se desarrollan, como tampoco las destrezas para "desargotizar" el lenguaje técnico. En consecuencia, cuando el personal de la agencia sea llamado a poner en práctica un enfoque más participativo posiblemente carecerá de muchas de las destrezas requeridas. Por ejemplo, pese a los grandes esfuerzos del gobierno de Tanzania por involucrar al pueblo en la toma de decisiones, los funcionarios gubernamentales empleaban una terminología técnica "excesivamente complicada hasta para una persona educada pero sin formación técnica y que seguramente no era más que medianamente comprensible para la gente semi-ilustrada" (Capítulo 9).

El cambio de estas actitudes y valores inapropiados y el desarrollo de destrezas más apropiadas es evidentemente una gran tarea. Las consignas algo simplistas que caracterizan a los movimientos populares constituyen un intento por abordar estas barreras y pueden ser una importante herramienta para el cambio.⁽⁴⁾ La conducta ejemplar de respetados dirigentes institucionales también podría ser importante. Enseñar al personal a entender el verdadero significado de los términos técnicos podría ayudarlo a utilizar menos este tipo de lenguaje, y el ampliar sus conocimientos sobre los propósitos del programa los ayudaría a adaptarlo a circunstancias específicas. Pero quizá la herramienta más poderosa para lograr la reorientación necesaria son los sistemas de evaluación de la organización.

Sistemas de Evaluación. Una organización envía una multitud de señales a sus empleados sobre lo que se espera de ellos. Mediante la información sobre su trabajo, el entrenamiento proporcionado, las diversas posiciones, las vías a la promoción, la escala de sueldos y el contenido de las conversaciones de supervisión, la organización destaca ciertos tipos de logros sobre otros. Lo que se enfatiza posiblemente determine las vías que el personal escoja en la realización de su trabajo. ¿Deben tomarse tiempo para hacer que la comunidad desarrolle un plan de acción, o deben hacerlo ellos mismos para completar la tarea lo antes posible? ¿Obtendrán más crédito si enfatizan la participación de la comunidad o la suya propia?. Las señales relacionadas con la conducta preferida en una agencia centralizada de suministro de servicios son usualmente totalmente contrarias a las apropiadas para un enfoque participativo. En consecuencia, cuando una agencia trata de pasar de un enfoque a otro, las señales que llevan los sistemas existentes se convierten en obstáculos a la participación de la comunidad. La reorientación de estos sistemas constituye un gran reto para cualquier gerente que desee alentar a su personal a emplear un enfoque participativo.

Un requisito clave en la reorientación sería un viraje del énfasis en las actividades al énfasis en los resultados. Un ejemplo dramático de los problemas

que acarrean las actividades "sobre-enfatizadoras" es el del "día de limpieza" descrito por Gómez y Myers (Capítulo 7). En conexión con su trabajo en un módulo de servicio municipal, una trabajadora social organiza una campaña de limpieza para eliminar la basura acumulada en los terrenos del proyecto. Ella pasa por alto un comité comunitario a cargo del mantenimiento de los terrenos y desarrolla su propia red provisional para lograr que la gente participe en el gran día de limpieza. Dedicó la mayor parte de su esfuerzo a la publicidad y el día de limpieza es acompañado por una banda desfilando por las calles, cámaras de televisión y fotógrafos. El acontecimiento es catalogado como un gran éxito. El hecho de que la basura comienza a acumularse ese mismo día después de la gran limpieza no es tomado en cuenta.

El conjunto de sistemas sobre el cual actuó la trabajadora social sólo enfatizó su logro de la actividad. Cuán diferente habría sido su comportamiento de haberse desarrollado un sistema de datos para enfatizar el estado semanal o mensual de la limpieza de los terrenos. Ello habría motivado a trabajar hacia una solución más estructural del problema de la basura. El logro de la cooperación cabal por parte de la gente, y la generación de una genuina participación en la búsqueda de soluciones habría sido quizá el único camino al éxito.

Alfonso (Capítulo 3) cita un requisito similar para la reorientación con respecto a los sistemas de evaluación de una agencia nacional de irrigación. Los sistemas de la agencia se orientan hacia el objetivo de completar la construcción de un proyecto. Con todo, el verdadero propósito de la agencia es lograr una zona más irrigada a fin de aumentar la producción de alimentos e ingresos para los agricultores. Es en el logro del objetivo real que se requiere la participación de la gente, tanto en contribuir a crear mejores sistemas en primer lugar, como en operar y mantenerlos para cubrir el máximo del área. Si la evaluación del sistema descansara más en la zona realmente irrigada y menos en el término de la construcción, la necesidad combinada de una construcción de calidad y una fuerte organización comunitaria estará inmersa en el sistema de evaluación.

Un segundo requisito en la reorientación de los sistemas de evaluación es otorgar un reconocimiento explícito a la exitosa formación de aptitudes en la comunidad. Volviendo al ejemplo de Venezuela (Capítulo 7), la tarea de capacitar a la sociedad para manejar el problema de la basura requería que la trabajadora social sostuviera largas reuniones con la dirigencia local y trabajara tras bastidores para estimular a los residentes a tomar la iniciativa junto con agencias relevantes y otros residentes. No obstante, la descripción de las actividades de la trabajadora social, sus supervisores y semejantes posiblemente la alentaron a participar de manera más directa en la realización de la tarea. Probablemente creyó que el papel de más "bajo perfil" la haría ver como perezosa o ineficaz.

El estudio de Maru (Capítulo 2) sobre los empleados de salud de la comunidad en la India proporciona otro ejemplo donde la tarea de formar aptitudes en la comunidad no ha sido reconocida. Aunque se supone que los grupos locales

deben contratar y dirigir las actividades de los empleados de salud de la comunidad, al parecer no es trabajo de nadie capacitarlos para hacerlo. El asegurarse de que la comunidad entienda la naturaleza de las tareas de los empleados de salud de la comunidad y cómo el grupo comunitario está llamado a relacionarse con el empleado y la estructura de salud es una gran tarea que requiere de un reconocimiento explícito.

Un tercer requisito es el rendir cuentas a la comunidad mediante sistemas de evaluación. En líneas generales el personal de la agencia es evaluado solamente por sus supervisores dentro de la agencia, no así por la gente a la que se espera que sirvan. Un sistema de datos más orientado hacia los resultados puede comenzar por implantar la práctica de informar sobre su desempeño, pero es posible que se requieran mecanismos explícitos para esta tarea.

Puede desarrollarse una variedad de sistemas para estimular la actividad de rendir cuentas. El más fuerte es, por supuesto, cuando la comunidad local puede contratar o despedir al individuo que se supone les está prestando un servicio. Esto se hizo con los empleados de salud de la comunidad en el programa de salud de la India. Sin embargo, el impacto de esta estructura se vio debilitado por la dependencia de los empleados de salud al personal técnico del centro primario que no respondía de ninguna manera ante la comunidad. La descripción hecha por Maeda sobre los sistemas relatorios en Tanzania (Capítulo 9) indica otra forma de estimular la práctica de rendir cuentas. El destaca que el personal del gobierno local debe hacer informes de proyecto a los representantes de la comunidad local. Estas personas pueden entonces hablar directamente con el personal sobre los problemas que perciben. El trabajo de irrigación en Filipinas apunta a otra forma de alentar la práctica de rendir cuentas. Los agricultores deben pagar 10% del costo del proyecto inmediatamente, usualmente en forma de trabajo y materiales gratis, y pagar el resto con el tiempo. Ellos deben firmar un documento según el cual aceptan estas condiciones, y al final de la construcción deben firmar de nuevo en señal de que el trabajo fue realizado satisfactoriamente. Según este arreglo la comunidad puede otorgar o retener los acuerdos, empleos y pagos necesarios, lo que le da cierto control sobre el personal de la agencia. No obstante, estos sistemas solamente funcionan de acuerdo con la seriedad que imprima la agencia a la retroalimentación con la comunidad. Si se permite que los proyectos sigan adelante sin importar la retroalimentación o el acuerdo de la comunidad, la presión por rendir cuentas se debilita igualmente.

Estabilidad del Empleo del Personal. Cuando los programas son diseñados centralmente y se espera que el personal realice una serie de actividades independientemente de la localidad, los individuos pueden ser transferidos de un cargo a otro con relativa facilidad. Sin embargo, cuando se utiliza un enfoque participativo, las transferencias frecuentes representan una serie de problemas.

Si se van a desarrollar programas conjuntamente con la gente de una forma

que se ajuste exclusivamente a sus necesidades, el personal de la agencia debe asentarse en este proceso el tiempo suficiente para entender esas necesidades y ayudar a desarrollar programas apropiados. La descripción de los esfuerzos por satisfacer algunas de las necesidades más perentorias de un grupo tribal revela cuan disociadoras pueden ser las transferencias frecuentes. Los estudios de estas sociedades tribales indicaron la necesidad de la adaptación local de los programas de gobierno. No obstante, el hecho de que el oficial de desarrollo era cambiado cada tres a cuatro meses implicaba que no tenía tiempo ni de entender las necesidades locales, ni de desarrollar programas adecuados para satisfacerlas.

Otra razón por la cual el enfoque participativo requiere que el personal permanezca en el lugar durante un tiempo razonable es para permitirle cosechar los beneficios de emplear el enfoque participativo. Dichos beneficios posiblemente aparecen a largo plazo, sea en la forma de una zona más irrigada, una comunidad más sana, terrenos comunitarios más atractivos o cualquier otra cosa. Si el personal de la agencia no aspira a estar cerca para cuando salgan los resultados a largo plazo, probablemente no invertirá el tiempo y la energía necesarios.

Asimismo, es importante que el personal trabaje para la misma agencia durante un largo periodo de tiempo. Dado que muchas agencias no utilizan el enfoque participativo, la agencia que trata de aplicarlo pasa por un largo y lento proceso de inculcar nuevas actitudes y valores, y desarrollar nuevas destrezas. Si los individuos son rotados frecuentemente a otras agencias, esto resulta imposible.

El percatarse de estas necesidades para el cambio ilustra por qué no es suficiente exigir la participación como política oficial. Se requiere de una gran transformación dentro de la agencia implementadora misma, lo que exige una fuerte dirigencia, perfecto conocimiento de los cambios necesarios y mucho tiempo. Con todo, los obstáculos dentro de la agencia son solamente una parte del problema. Otros obstáculos al enfoque participativo residen dentro de las comunidades a las que se pide participar.

Obstáculos dentro de la Comunidad

Diversas condiciones de la gente misma pueden obstaculizar los esfuerzos por generar su participación en los programas de desarrollo. El programa que persiga seriamente una estrategia participativa debe entender la naturaleza de estos obstáculos en las comunidades que desea servir, y desarrollar mecanismos para superarlos o aminorarlos. Algunos obstáculos y mecanismos claves son presentados a manera de resumen en la Muestra 11-2 y detallados a continuación.

Falta de una Organización Local Apropiada. En muchas ocasiones se necesita una organización local para que la gente participe en el desarrollo y ejecución de un programa. El programa destinado a fomentar la participación debe

MUESTRA 11-2

OBSTACULOS A NIVEL DE LA COMUNIDAD Y POSIBLES MECANISMOS PARA SUPERARLOS

Obstáculo a nivel local Posibles mecanismos para superar el obstáculo

Falta de una organización comunitaria apropiada El organizador de la comunidad trabaja para difundir el conocimiento sobre el programa y desarrollar la organización necesaria o fortalecer la organización existente.

Falta de destrezas de organización Entrenamiento informal por parte de los organizadores para ayudar a los líderes a planificar reuniones públicas, atender asuntos relacionados con la membresía, etc. Entrenamiento formal en algunas destrezas específicas tales como llevar los registros.

Instalaciones de comunicación deficientes La organización local establece redes de comunicación entre sus miembros y analiza algunas tareas y discusiones con grupos más pequeños que pueden reunirse más fácilmente.

Sectarismo e intereses económicos divergentes Programa o proyecto estructurado para minimizar la necesidad de cooperación entre grupos fuertemente conflictivos; incentivos diseñados para fortalecer la organización local; los organizadores de la comunidad respaldan procesos que unifican a la gente que debe cooperar.

Corrupción Procedimientos desarrollados para revisión de sistemas; amplio entendimiento entre los miembros respecto a la naturaleza de los programas y rol de los miembros; se alienta el acceso de los miembros a todos los registros sobre toma de decisiones y de organización.

trabajar con la gente para determinar si se necesita una organización, y de ser así, cómo puede desarrollarse. Esta tarea puede corresponder a un organizador comunitario, cuyo trabajo a tiempo completo consistiría en ayudar a desarrollar la organización local y asegurarse de que la comunidad conoce cabalmente la naturaleza de la ayuda ofrecida y de las opciones abiertas a la gente. Frecuentemente este requerimiento es pasado por alto, como lo evidencia el programa municipal de módulos de servicios en Venezuela analizado por Gómez y Myers (Capítulo 7). Según este programa, el coordinador de cada módulo debía formar una organización comunitaria. Empero, las exigencias administrativas que pesaban sobre él de mantener el inmueble funcionando y comunicarse con las otras agencias eran tales que dejaban poco tiempo para un contacto directo con la comunidad. En consecuencia, no es sorprendente que no se haya desarrollado ninguna organización comunitaria. Inclusive si el coordinador hubiera podido estimular la formación de alguna junta comunitaria que asistiera al módulo, su tiempo y contacto con la comunidad por demás limitado habrían dificultado el sembrar la conciencia necesaria que asegurara una junta comunitaria verdaderamente representativa y activa.

Tras reconocer la necesidad de un trabajo popular de relevancia, varios programas deseosos de generar la participación comunitaria están haciendo uso de los organizadores a tiempo completo. Algunas veces, las agencias contratan a sus propios organizadores, mientras que en otros casos recurren al personal de otra agencia. El programa de irrigación comunal en Filipinas es interesante en este sentido debido a que la agencia de irrigación utiliza ambos enfoques: en algunas comunidades ocupa a sus organizadores a tiempo completo, mientras que en otras tiene un convenio con otra agencia para que los organizadores de campo trabajen con los agricultores. La experiencia contribuye a revelar las ventajas y desventajas de cada perspectiva. La ventaja de la agencia con sus propios organizadores es que un sólo equipo puede atender simultáneamente tanto los aspectos técnicos como los humanos en cada proyecto y puede promover una verdadera participación comunitaria en las decisiones técnicas. Esta estrecha coordinación entre el equipo técnico y los organizadores ha posibilitado la participación del agricultor en decisiones tales como dónde construir los canales, qué estructuras se necesitan y cuándo proceder a trabajar en cada sección de los campos de los agricultores. También ha permitido que el proceso de intervención de construcción se convierta en el foco de las actividades que respaldan las destrezas de organización de la asociación de irrigadores. La desventaja de este enfoque radica en que los organizadores potenciales podrían convertirse en meros representantes de los ingenieros, aunque esto no ha ocurrido en el caso filipino. El modelo según el cual una agencia separada realiza los trabajos de organización concedería mayor libertad al organizador para identificarse con las demandas de la gente. Asimismo, una agencia separada puede trabajar con el grupo comunitario local en más de un tipo de funciones. La desventaja de tener organizadores de otra agencia es que

el problema de coordinar dos agencias distintas, cada una con sus propios intereses y formas de trabajar se añade a la ya de por sí difícil tarea de generar la participación local.

Falta de Destrezas de Organización. En muchas comunidades la gente ha tenido poca experiencia en organizaciones participativas y por ello carece de destrezas para organizar reuniones, lograr el consenso, elegir a líderes capaces, llevar registros o manejar fondos. Un enfoque que los programas utilizan comúnmente para abordar estos problemas es el de hacer participar a varios líderes de la comunidad en cierta clase de programa de entrenamiento que les enseñe algunas destrezas básicas y les suministre información sobre la asistencia técnica y financiera ofrecida. Si sólo se requiere de una mínima participación comunitaria, esto sería lo adecuado. O si se están desarrollando otras actividades directamente en la comunidad, el entrenamiento en cuestión sería útil para cristalizar y reforzar los procesos de aprendizaje en la comunidad. Sin embargo, si el entrenamiento constituye el insumo principal y si se desea la participación de un cierto número de individuos, entonces este enfoque resulta inadecuado. Un problema es que este enfoque segrega a las personas seleccionadas para su entrenamiento del resto de la comunidad, dificultando el desarrollo posterior de una dirigencia de amplia base. En segundo lugar, divorcia el aprendizaje de la acción.

Un enfoque que evita este problema ha sido utilizado en el trabajo comunitario de irrigación filipino. Los organizadores de la comunidad transmiten las destrezas de manera más informal, directo a la comunidad junto a una serie de tareas específicas. La asociación de irrigadores debe obtener un permiso para utilizar el agua, registrar la asociación, planear la disposición de los canales, obtener derechos de vía, determinar las reglas de los miembros y movilizar el trabajo para la construcción. En el contexto de estas tareas específicas, se desarrollan destrezas relativas a la realización de reuniones, toma de decisiones, sistemas de registro, etc. tanto para los líderes como para los miembros ordinarios. Sin embargo, aun cuando este enfoque implanta el proceso de aprendizaje directamente en la comunidad, también acarrea el peligro de que el organizador asuma un rol de liderazgo en lugar de facilitar el desarrollo de líderes locales. El alentar a los líderes locales a establecer una relación directa con el personal técnico podría ser una forma de evitar esta tendencia.

Instalaciones Deficientes de Comunicación. Las condiciones de muchas zonas rurales en los países subdesarrollados convierten en una gran tarea algo tan simple como convocar a una reunión. El hecho de que la gente frecuentemente vive dispersa sobre una extensa área donde hay pocos caminos, ausencia de teléfonos y la gente tiene una capacidad limitada de leer y escribir, torna lento el trabajo de organización y dificulta extremadamente la participación de un gran número de personas. Un mecanismo para evitar este problema consiste simple-

mente en restringir el tamaño del grupo a una pequeña zona donde la gente pueda contactarse fácilmente entre sí. Sin embargo, muchas funciones demandan agrupaciones que abarquen varios núcleos residenciales. Cuando éste sea el caso, una solución es crear sub unidades de la organización principal y asignarles el mayor número de tareas posible. Por ejemplo, cuando la Academia de Pakistán para el Desarrollo Rural en Comilla estaba estudiando los problemas experimentados por las cooperativas agrícolas, su personal determinó que la limitación principal para una mayor participación consistía en que las cooperativas estaban organizadas en múltiples aldeas. Solamente unos pocos de las personas más ricas podían darse el lujo de viajar al punto central de reunión, un hecho que contribuyó a que dominaran las cooperativas. Sin embargo, el personal de la Academia también consideraba que se necesitaba una amplia cobertura para que la cooperativa fuera financieramente viable. La solución a la que se llegó fue crear pequeñas cooperativas a nivel de aldea donde se transaba la mayor parte del negocio, y federarlas a un nivel más alto para formar una organización viable en términos financieros.⁽⁵⁾

Coward⁽⁶⁾ destaca que los grupos de irrigadores indígenas administrados localmente emplean una solución similar. En sistemas de más de 50 hectáreas, no importa cuan extensa sea la totalidad del sistema, ellos invariablemente forman sub grupos que abarcan de 30 a 70 hectáreas. Es a nivel de sub grupo, donde la comunicación es relativamente fácil, que se realiza la mayor parte del proyecto de agua, recabación de honorarios y movilización laboral. Los líderes de estos sub grupos forman un claro canal de comunicación de arriba abajo desde la junta que representa toda la organización.

Sectarismo e Intereses Económicos Divergentes. Rara vez las comunidades son grupos unificados de personas. La enemistad puede convertir a familias divididas en facciones en conflicto o grupos distintos pueden emerger a raíz de intereses económicos divergentes. Estas diferencias pueden dificultar o imposibilitar la creación de una organización que sea el vocero del "punto de vista de la comunidad"; debido a que se trata en realidad de muchos puntos de vista. ¡Aunque es probable que todos difieran del punto de vista de la agencia! El vencer estos problemas quizá resulte muy difícil en muchas zonas rurales. Los organizadores de la comunidad pueden ayudar hasta cierto punto, particularmente en generar presión para que los individuos atiendan a los intereses de la comunidad en lugar de los individuales o de facciones.

No obstante, cuando los conflictos son fuertes, pueden requerirse enfoques más estructurales. Por ejemplo, tras varios años de tratar de desarrollar grupos comunitarios de amplia base el Comité Bangladesh de Avance Rural concluyó que los intereses entre los propietarios de tierras y los desposeídos o casi desposeídos eran tan irreconciliables que la única solución fue desarrollar grupos separados.⁽⁷⁾ Igualmente en la irrigación un mecanismo estructural para abordar los

conflictos irreconciliables entre diferentes grupos sería ajustar la ubicación de las estructuras físicas (represas, bombas o canales) para minimizar la necesidad de cooperación entre los grupos en pugna.⁽⁸⁾ También podrían crearse incentivos para los distintos individuos a nivel de comunidad a fin de aliviar las diferencias en los costos y beneficios de la participación.⁽⁹⁾ Un ejemplo sorprendente de estos incentivos es el desarrollado por las asociaciones de irrigadores indígenas en el norte de Filipinas. En cualquier sistema de irrigación que experimenta escasez de agua hay un conflicto inherente entre los agricultores "aguas arriba" cercanos a la fuente del agua y los agricultores "aguas abajo" que se encuentran más lejos. Debido a que los agricultores aguas arriba son los primeros que tienen acceso al agua, su suministro es abundante. Tienen a desperdiciarla y tienen poca motivación para limpiar canales; aún así, su conducta determina si los agricultores aguas abajo tendrán suficiente agua para cultivar. De esta manera, los agricultores aguas abajo anhelan profundamente una fuerte organización comunitaria, una estricta distribución del agua y reglas de mantenimiento, mientras que los agricultores aguas arriba difícilmente tienen esa motivación. Muchas asociaciones de irrigación en el norte de Luzon resuelven ese problema al tener la tierra comunal en la parte aguas abajo del sistema: una tierra sobre la cual los funcionarios de la asociación perciben ingresos. Esto entonces constituye un incentivo para que la dirigencia emprenda la distribución del agua y actividades de mantenimiento que aseguren la irrigación de los campos aguas abajo.⁽¹⁰⁾

Corrupción. Un quinto obstáculo a la participación es la tendencia natural de los individuos más poderosos de aprovecharse de cualquier influencia disponible, corrompiendo de esta manera el propósito del enfoque participativo y destruyendo el espíritu del esfuerzo cooperativo. La participación puede refrenar la corrupción o proporcionar nuevas oportunidades para su práctica por parte de los líderes de la aldea.

Maeda (Capítulo 9) señala que en Tanzania los representantes de la comunidad en las juntas locales de coordinación realizan una revisión saludable a la ejecución del programa, y algunas veces generan discusiones acaloradas con el personal de la agencia cuando destacan gastos cuestionables o un trabajo de mala calidad. Así mismo, Isles y Collado⁽¹¹⁾ relatan cómo una asociación de irrigadores que recibía asistencia del gobierno cercaban a los vehículos oficiales todas las tardes para que los operadores no hicieran uso personal de ellos, ya que era la asociación la que pagaba el combustible. En estos casos, las organizaciones comunitarias fueron capaces de supervisar los fondos.

Sin embargo, las organizaciones locales también pueden ser una fuente de corrupción, y puede ser difícil refrenar esto, como se evidencia en muchos programas. Por ejemplo en Comilla, una vez que se distendió la estricta supervisión de la Academia de Pakistán para el Desarrollo Rural, muchas cooperativas volvieron a ser fuente de riquezas para unos pocos.⁽¹²⁾

La agencia interesada en generar una participación de amplia base debe desarrollar una serie de mecanismos para controlar estas influencias de corrupción, o arriesgarse a perder la mayor participación de la comunidad. Uno de estos mecanismos consiste en asegurarse de que los beneficiarios del programa estén conscientes de los propósitos del mismo, los recursos disponibles y el grupo propuesto, y estén lo suficientemente organizados como para soportar las presiones más individualistas en la comunidad. Los procedimientos claramente delineados de las agencias pueden levantar la máscara del misterio sobre cómo se supone que los recursos lleguen a la comunidad y dificultar las distorsiones locales del proceso. Los requerimientos del acceso público a la información también podrían ser de utilidad. Por ejemplo en las cooperativas de pequeños accionistas del caucho respaldadas por el gobierno malasio, un auditor público debe revisar los libros de la cooperativa una vez cada tres meses y exigir que el estado financiero trimestral se muestre en las paredes del edificio de la cooperativa.⁽¹³⁾ Además, puede haber tipos específicos de revisiones que se ajusten a la función asumida por la organización local. Por ejemplo, la Junta Nacional de Desarrollo Lácteo en la India es una cooperativa en la cual miles de aldeanos llevan leche a centros de recolección local desde donde se envía para su venta en las ciudades. Un cuidadoso sistema de revisión del contenido graso ha sido desarrollado para asegurarse de que la leche no es adulterada con agua durante el camino.⁽¹⁴⁾ El detectar las posibles fuentes de corrupción y crear sistemas que las refrenen constituye una parte importante del proceso de aprendizaje requerido por una agencia que desee generar la participación de la comunidad.

Los problemas arriba analizados se tornan relevantes cuando se requiere de una participación de amplia base. Sin embargo, hay programas para los que sería adecuada una participación más limitada. La creación de una organización de amplia base cuando sólo se necesitan unos cuantos individuos es tan antieconómico como trabajar con pocos individuos cuando se requiere de una organización de amplia base. El último problema es, por supuesto, el más común. Tal y como lo señala Hollnsteiner, muchos programas que alegan utilizar enfoques participativos realmente confían en unos cuantos "ciudadanos sólidos" escogidos para reflejar el punto de vista de la comunidad, pero que simplemente respaldan los programas de planificación central.⁽¹⁵⁾ Sin embargo, en el entusiasmo actual de la participación puede haber muchos ejemplos de programas donde los niveles de participación son sobreestimados. El desarrollo de destrezas para evaluar el nivel apropiado de la participación será importante. Dos criterios relevantes a dicha evaluación son los siguientes: (a) si se necesitan nuevas normas y procesos de grupo para respaldar los cambios en el comportamiento de un significativo número de personas; y (b) si es posible que los recursos del programa se desvíen a unos cuantos individuos si no se establece un amplio sistema de información al grupo beneficiario.

Si las nuevas normas y el rendir cuentas a los beneficiarios es crucial, la

participación de amplia base será importante. Si no, entonces una participación limitada sería lo más apropiado. Tomemos, por ejemplo, un programa que facilite la distribución de anticonceptivos en una población ya motivada a establecer un distribuidor en la aldea. Si el concepto de planificación familiar ya es bien aceptado en la comunidad entonces no es preciso establecer nuevas normas; también es improbable que los anticonceptivos sólo beneficien a unas cuantas personas. En tal situación, una buena campaña publicitaria sobre la naturaleza del programa, contactos de cortesía con los líderes de la aldea, más un mayor entrenamiento intensivo y respaldo de varios individuos podría ser totalmente satisfactorio. Sin embargo, si los valores de la comunidad destacan la alta fertilidad, entonces deben establecerse nuevas normas y una mayor participación. En el caso del desarrollo de un sistema de irrigación administrado localmente, los dos criterios muestran la importancia de una amplia participación. Para que el sistema opere bien se requiere de nuevas normas respecto a las conductas de operación y mantenimiento de los agricultores que utilizan el sistema a fin de promover una distribución equitativa del agua; igualmente, las probabilidades de destinar el agua o los recursos financieros de la asociación o del gobierno para el beneficio de pocos son tan extensas que el rendir cuentas a los beneficiarios se torna relevante.

Obstáculos dentro de la Sociedad

Además de la agencia y la comunidad, la sociedad en un sentido más amplio frecuentemente impone obstáculos que pueden entorpecer seriamente un enfoque participativo. El problema básico es que la participación es percibida generalmente como una forma de llegar a los elementos más pobres de la sociedad a fin de aumentar su bienestar. Sin embargo, ello implica un proceso de cambio en la sociedad que está unido al conflicto con el status quo. Tres sectores en que estos conflictos pueden ser particularmente problemáticos son el político, el legal y el burocrático. Las estrategias para tratar estos conflictos deberán encuadrarse cuidadosamente en la sociedad en particular, pero pueden reseñarse algunas sugerencias. La Muestra 11-3 proporciona un resumen.

Política. Las organizaciones son fuentes de poder y el propósito principal de organizar una comunidad consiste frecuentemente en conceder el poder a los pobres para hacer frente a los intrincados intereses. El potencial de conflicto es evidente y cualquier actividad organizadora de la comunidad debe realizarse teniendo en cuenta que si el grupo comienza a tomar características políticas probablemente haya un retroceso que conlleve al retiro del reconocimiento oficial, pérdida de recursos, o incluso la coerción física.

Dos estrategias contrastantes para tratar este problema son: (a) obtener la protección de un fuerte partido político mediante el trabajo directo con él; y (b) evitar la identidad política en cuanto sea posible. El trabajo de desarrollo rural en

MUESTRA 11-3

CONFLICTOS EN LA SOCIEDAD Y ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA PERSEGUIR LA PARTICIPACION

Campo	Naturaleza del conflicto	Estrategias alternativas
Político	Las organizaciones locales diseñadas para llevar a cabo funciones a nivel local también pueden asumir una identidad política y convertirse en actores de la escena política nacional. Esto constituye una amenaza para otros grupos políticos que podrían ser antagónicos a los programas apoyados por estas organizaciones.	<p>1. Utilizar abiertamente el proceso político. Partidos o movimientos empleados como fuente de iniciativa y medios para lograr la vinculación vertical de la organización local con el foro nacional. Esta estrategia es posible cuando el programa es relativamente independiente del gobierno aún si el gobierno tolera la diversidad política; o cuando hay una fuerte dependencia al gobierno pero la afiliación política de grupos locales es compatible con el gobierno y la situación política lo suficientemente estable como para permitir el desarrollo a largo plazo del grupo.</p> <p>2. Aislar a los grupos locales del proceso político, desalentar la identificación política y centrarse en la función local del grupo. Esta estrategia es apropiada cuando el programa depende ampliamente del gobierno y los grupos locales probablemente no apoyen la afiliación política al gobierno, o cuando la afiliación política del gobierno cambia frecuentemente.</p>
Legal	La participación significativa puede requerir del reconocimiento legal o casi legal de ciertos derechos de la gente que se espera participen. Sin embargo, estos derechos pueden entrar en conflicto con otros derechos valorados por la sociedad.	<p>1. Trabajar directamente para el desarrollo de políticas y marcos legales necesarios. Esta estrategia es posible cuando se emprenden una serie de reformas en consonancia con la reforma deseada y cuando los valores que subyacen bajo la reforma necesaria se mantienen ampliamente; o cuando el grado de conflicto es pequeño.</p> <p>2. Buscar reglamentos legales y de políticas existentes que puedan utilizarse para crear normas intermedias que fomenten las condiciones necesarias para la participación. La estrategia es apropiada cuando existen aspectos legales/de políticas no resueltos que la sociedad no se inclina a confrontar.</p>
Burocrático	Los gobiernos nacionales buscan el control central administrativo y presupuestario mientras intentan forjar la unidad nacional y retener la flexibilidad en el uso de los recursos a nivel nacional. La participación requiere de control y flexibilidad a nivel de la comunidad.	<p>1. Definir programas para maximizar la flexibilidad dentro de los reglamentos gubernamentales existentes. La estrategia es apropiada cuando las regulaciones del gobierno proporcionan marcos programáticos alternativos que permitirían la flexibilidad a nivel local.</p> <p>2. Aislar el programa de los procedimientos gubernamentales mediante el desarrollo de un status especial para el programa como corporación privada u organización privada. La estrategia es apropiada cuando las reglas del gobierno son inflexibles, no sujetas al cambio y dañinas para el enfoque participativo.</p>

Tanzania ejemplifica la primera estrategia, donde la organización de la comunidad se realiza bajo el estandarte del partido político nacional. El hecho de que sólo exista un partido político bajo un gobierno estable y comprometido con el bienestar de los pobres de los centros rurales la convierte en una estrategia viable en ese contexto. Sin embargo, en los países donde el partido en el poder cambia frecuentemente, tal afiliación política puede destruir el programa, especialmente si depende de los recursos gubernamentales. Venezuela es un ejemplo de esta última situación. Gómez y Myers (Capítulo 7) establecen que cualquier organización local creada cuando un partido está en el poder tiende a verse como una amenaza para el otro partido y se desmantela cuando éste llega al poder. Debido a que el partido en el poder tiende a cambiar cada cuatro años (sic) esto prácticamente descarta la posible efectividad de los programas de gobierno en la creación de organizaciones comunitarias de consecuencias duraderas. En este contexto o cuando el partido en el poder no está comprometido con el bienestar de los pobres, sería importante seguir la estrategia opuesta: aislar a la organización comunitaria de la política lo más que se pueda. Esto, por supuesto, es engañoso. Un grupo efectivo podría desarrollar propósitos políticos para proteger los intereses de sus miembros. Sin embargo, sería preciso evitar la identificación política al menos hasta que las organizaciones sean lo suficientemente fuertes como para soportar las consecuencias.

Leyes. En muchos contextos sólo puede generarse una participación significativa si se reconocen ciertos derechos de la gente que se espera que participe. Los programas forestales de la comunidad ejemplifican este problema.⁽¹⁶⁾ Estos programas son tomados en un punto difícil en la evolución de la percepción de la sociedad sobre las zonas forestales. Por siglos las altiplanicies escasamente habitadas de muchos países en desarrollo fueron vistas como un recurso que pertenecía y era protegido por el gobierno. No obstante, la explosión demográfica en las llanuras ha forzado a un gran número de personas a adentrarse en esas regiones donde cortan árboles y cultivan el suelo, causando una erosión masiva del terreno que exagera las inundaciones y las sequías y reduce el futuro potencial productivo de esas tierras. Los gobiernos están comenzando a percatarse de que la gente que vive en las zonas boscosas de las altiplanicies merecen ser ayudadas y deben ser alentadas a preservar los bosques. Los enfoques de vigilancia son considerados cada vez más como fútiles. Los programas comunitarios y forestales donde la idea básica es estimular a los residentes a plantar árboles económicamente productivos como medio de supervivencia han nacido de estas nuevas percepciones. Pero el dilema que tales programas enfrentan es que desde un punto de vista legal y de política las personas con las que están tratando de trabajar son vistas como invasores en los terrenos del gobierno. La gente no tiene seguridad de tenencia y sabe que se les puede pedir su desalojo en cualquier momento. De allí que no tengan incentivo para planificar a largo plazo

e invertir en la plantación y cuidado de árboles que no darán provecho durante varios años, a menos que estén seguros de que se les permitirá permanecer para cargar con los beneficios.⁽¹⁷⁾ Con todo, el resolver este problema con dejar los terrenos gubernamentales en manos privadas es un paso que pocos gobiernos nacionales están dispuestos a dar.

En este tipo de situación los gerentes de programa deben buscar alternativas lo suficientemente seguras como para proseguir el programa. En Filipinas se ha encontrado una gama de soluciones creativas. Por ejemplo, un grupo tribal en Luzon Central ha convenido con el gobierno en arrendar un área de 14.000 hectáreas por 25 años renovables. Con esta seguridad el grupo tribal ha desarrollado programas para preservar y desarrollar vastas zonas forestales.⁽¹⁸⁾ Otros programas forestales han otorgado a individuos o comunidades permisos que validan sus derechos a utilizar la tierra al menos temporalmente. El hallar soluciones diversas en diferentes zonas geográficas es al parecer más viable que tratar de confrontar el tema más escabroso de los derechos gubernamentales sobre el terreno. Si estos programas son considerados exitosos, entonces debe desarrollarse un clima que conduzca a mayores cambios legales y de políticas.

Burocracia. Una causa fundamental del potencial conflicto burocrático es que el gobierno nacional tiende a querer centralizar su control sobre los recursos para que los programas respondan a sus prioridades cambiantes. De allí que establezca un marco administrativo para facilitar este objetivo y espere que las agencias individuales trabajen dentro de dicho marco. Con todo, la agencia individual que desee seguir un enfoque participativo debe considerar un mayor control local si va a responder a los intereses y deseos de la comunidad.

El trabajo de irrigación comunal filipino ejemplifica un aspecto de este conflicto burocrático, como lo demuestra Alfonso (Capítulo 3). Los fondos gubernamentales para las comunidades han estado atados a proyectos específicos de construcción y liberados anualmente, al suponer que todo trabajo debe ser completado en el transcurso de un año excepto el trabajo menor y más factible. Sin embargo, el enfoque participativo exige que los organizadores de la comunidad y el equipo técnico dediquen un tiempo prudencial al trabajo con la gente de la comunidad para ver cómo desean desarrollar su sistema de irrigación. Inclusive en sistemas de unos cuantos centenares de hectáreas esto lleva un mínimo de seis a nueve meses de trabajo intensivo. Sólo con este cimiento puede procederse a un trabajo de construcción satisfactorio, y es posible que no se proceda en su totalidad a la construcción si el interés de la comunidad o la viabilidad técnica no son suficientes. Con todo, no puede hacerse el trabajo preliminar sin asegurarse de que se realizará realmente la construcción si todo va bien. En esta situación se requiere de algún medio flexible de lograr fondos a fin de que se haga una preplanificación apropiada, seguida por la construcción cuando sea factible.

La estrategia apropiada para resolver esta clase de dilema burocrático

dependería tanto del grado hasta el cual los procedimientos gubernamentales interfieren con el enfoque participativo, como del tamaño requerido del programa. Una estrategia es redefinir el programa para evitar las restricciones gubernamentales más onerosas. Por ejemplo, en el trabajo de irrigación comunal, el proceso presupuestario podría redefinirse sobre una base programática más que como un conjunto de proyectos individuales de construcción. Ello propiciaría apoyo para la planificación a largo plazo así como otros tipos de asistencia no necesariamente relacionadas con la construcción. Otra estrategia para evitar tales rigideces anti funcionales es la de crear una nueva agencia que esté eximida de muchas de las reglas gubernamentales normales, tal como una corporación gubernamental o inclusive una organización totalmente privada. No obstante, las organizaciones nuevas rara vez tienen el alcance de las agencias gubernamentales establecidas y frecuentemente duran poco. Tal y como lo señala Chambers, esta alternativa también podría tener altos costos: en gastos generales, transferencias de personal y la carga general de crear una nueva organización.⁽¹⁹⁾

A la larga, si la participación sigue considerándose como parte crucial del desarrollo, deberán hacerse arreglos graduales que reduzcan estos obstáculos a una exitosa participación comunitaria. A corto plazo, sin embargo, los gerentes de programas deberán ser imaginativos y sensitivos en su búsqueda de vías para alcanzar las reformas necesarias sin omitir las reacciones que destruirán sus programas.

Esta revisión de los obstáculos a la participación a nivel de agencia, comunidad y sociedad muestra las dificultades del enfoque participativo. Frecuentemente muchos de estos obstáculos son dejados de lado en la administración y diseño de programas; de allí que no sea sorprendente que muchos esfuerzos para exhortar a la participación no funcionen. El éxito requiere de grandes transformaciones en la forma en que una agencia ejecuta su tarea, la forma en que la comunidad se relaciona con la agencia, y la forma en que la sociedad ve a los pobres y sus derechos. Tales transformaciones son inevitablemente lentas y plagadas de retrasos. Empero, las razones para la participación son perentorias. Evidentemente no existen respuestas firmes para solucionar los problemas, pero la lucha por encontrarlas evidenciadas en numerosos programas alrededor del mundo añade una dimensión saludable a la experiencia de desarrollo mundial.

NOTAS

1. Los números de capítulos en paréntesis se refieren a estudios publicados en este volumen.
2. Para una visión global de la estrategia y esfuerzos de ejecución actualmente en práctica para formar grupos de agricultores más fuertes en el programa de irrigación comunal de Filipinas, véase Benjamin U. Bagadion y Frances F. Korten "Developing Viable Irrigators' Associations: Lessons from Small Scale Irrigation Development in the Philippines". Agricultural Administration.
3. Los programas documentados en este volumen han sido tomados frecuentemente como ejemplos, pero muchos otros programas en el mundo ilustran problemas similares.
4. Un ejemplo es el "credo" del Movimiento Internacional de Reconstrucción Rural: "Ve al pueblo, Vive entre el pueblo, Aprende del pueblo, Planifica con el pueblo, Trabaja con el pueblo, Empieza con lo que el pueblo sabe, Confía en lo que el pueblo tiene, enseña mostrando; aprende haciendo, No es una vitrina sino un patrón, No son desigualdades ni finales sino un sistema; No es algo fragmentado sino un enfoque integrado, No conformarse sino transformar, No es ayuda sino alivio". El movimiento de reconstrucción rural fue iniciado en 1918 por James Yen en China y actualmente lleva a cabo programas en cinco países en desarrollo.
5. Harvey M. Choldin. "An Organizational Analysis of Rural Development Projects at Comilla. East Pakistan", *Economic Development and Cultural Change*, 20 (1972), pp. 671-690.
6. E. Walter Coward. "Irrigation Management Alternatives: Themes from Indigenous Irrigation Systems", *Agricultural Administration*, 4 (1977), pp. 223-237.
7. David Korten. "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach", *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 5, Septiembre-Octubre 1980, 480-511.
8. Romana de los Reyes. *Management of Communal Gravity Irrigation Systems*, Quezon City: Institute of Philippine Culture, 1980.
9. Para un análisis de los diseños de incentivos para las organizaciones locales que manejan recursos naturales, véase: Jeff Romm. "Local Organizations for Managing Natural Resources: The Distribution of Economic Incentives and Social

Shares". Documento presentado en la Fundación Ford de Asia y el Pacífico, Seminario para Personal Agrícola y de Recursos, Noviembre 13-17, 1979. Mimeo.

10. E. Walter Coward. "Principles of Social Organization in an Indigenous Irrigation System", *Human Organization*, 38 (1979), pp. 28-36.

11. Carlos D. Isles y Manuel E. Collado. "Farmer Participation in Communal Irrigation Development: Lessons from Laur", *Philippine Agricultural Engineering Journal*, 10:2 (1979), pp. 3-9.

12. Harry W. Blair. "Rural Development, Class Structure, and Bureaucracy in Bangladesh", *World Development*, 6:1 (1978), pp. 65-82.

13. Comunicación personal con el autor desde Mohammed Ardenan, Division de Relaciones Públicas, Pequeños Accionistas de la Industria del Caucho, abril, 1979.

14. George Dosey. "Milk and Justice", *Ceres*, Noviembre-Diciembre, 1978, pp. 31-38.

15. Mary Racelis Hollnsteiner. "People Power: Community Participation in the Planning and Implementation of Human Settlements", *Philippine Studies*, 24 (1978), pp. 5-36.

16. Para una revisión de los programas forestales comunitarios, véase Erik Eckholm. "Planting for the Future: Forestry for Human Needs", *Worldwatch Paper 26*. Washington D.C., Worldwatch Institute, 1979.

17. Romm, op. cit. destaca la importancia de la seguridad de la tenencia de tierra con respecto a los programas en la India.

18. Delbert Rice. "Upland Agricultural Development in the Philippines: An Analysis and a Report on the Ikalahan Programs", 1979. Mimeo.

19. Robert Chambers. *Managing Rural Development: Ideas and Experiences from East Africa*, Uppsala, Instituto Escandinavo de Estudios Africanos, 1979, p. 26.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO (CLAD)

CENTRO DE DOCUMENTACION Y ANALISIS DE INFORMACION (CEDAI)

Apartado Postal 4181 - Caracas 1010-A - Venezuela
Teléfonos: 922395/925953 - Fax: 918427

FORMULARIO DE SUSCRIPCION AÑO 1992

Nombre: _____
Dirección: _____
Apartado Postal: _____ Ciudad: _____
País: _____ Teléfono: _____
Fax: _____ Télex: _____

Para cancelar, favor remitir un cheque no endosable a nombre del CLAD, y enviar a nuestra dirección junto con el formulario.

Suscripción:

- Boletín de Resúmenes (4 números al año)
 Información al Día en Gestión Pública (10 números al año)
 Selección de Documentos Clave (2 números al año)
 Serie Temas de Coyuntura (1 número al año)
 Serie Legislación (2 números al año)

TARIFAS (Incluye importe de correo aéreo).

	BOLETIN RESUMENES	INFORMACION AL DIA	SELECCION DOC. CLAVE	SERIE TEMAS COYUNTURA	SERIE LEGISLACION
América Latina y el Caribe US\$	19	17	15	19	7
Otros Países US\$	25	25	20	26	14
Venezuela Bs.	1000	1000	600	400	300

Tarifa rebajada para la suscripción de todos los títulos:

América Latina y el Caribe	US\$ 70
Otros Países	US\$ 100
Venezuela	Bs. 3000

Las tarifas señaladas sólo cubren una parte del costo total de las publicaciones, dado que el interés fundamental del CLAD es difundirlas ampliamente.



SELECCION DE DOCUMENTOS CLAVE

TITULOS PUBLICADOS

	VOL.	No.	TEMAS
(*)	1	1	ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD
(*)	1	2	EMPRESAS PUBLICAS
(*)	2	1	ESTRATEGIAS INNOVATIVAS DE INTERVENCION ORGANIZACIONAL
	2	2	GOBIERNO LOCAL Y DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA
	3	1	POLITICAS PUBLICAS : METODOLOGIAS DE ANALISIS Y PROBLEMAS DE IMPLEMENTACION
	3	2	CARRERA ADMINISTRATIVA Y SISTEMAS DE PERSONAL : EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS
(*)	4	1	DESBUROCRATIZACION Y SIMPLIFICACION EN AMERICA LATINA - RECIENTES FUNDAMENTOS JURIDICOS-ADMINISTRATIVOS
(*)	4	2	AVANCES DE LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA Y ESPAÑA
(*)	5	1	GESTION DE PROGRAMAS SOCIALES EN AMERICA LATINA
(*)	5	2	SISTEMAS DE INFORMACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA - ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS
	6	1	SISTEMAS DE INFORMACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA : APLICACIONES
	6	2	PRIVATIZACION : EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES
	7	1	LA REFORMA DEL ESTADO : ASPECTOS TEORICOS Y EXPERIENCIAS
	7	2	AVANCES RECIENTES EN LA TRANSFORMACION, REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA Y ESPAÑA
	8	1	EL MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PUBLICO
	8	2	LAS POLITICAS SOCIALES : APORTE DE NUEVAS PERSPECTIVAS

(*) Agotado

Nota: El valor de cada ejemplar es de US\$ 7,50 6 Bs. 300,00