



ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: SUPUESTOS, EVIDENCIA Y CAPACIDAD

Adriana Vallejo de la Pava

63

CIVILIZAR

RESUMEN

El crecimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG) ha sido legitimado al presumir que estas organizaciones son apolíticas y neutrales y representan los intereses de las comunidades marginadas en los países en desarrollo. Una revisión crítica de las interacciones de varias ONG con los gobiernos, los donantes y las comunidades, muestra cómo, a pesar de que no se pueden hacer generalizaciones, muchas ONG representan sólo sus intereses y llevan su propia agenda; no la de las comunidades. Su poder de acción depende también del país y de su capacidad para maniobrar por ellas mismas. En Colombia su capacidad parece limitada, y estas organizaciones no se perfilan como una alternativa para solucionar los impedimentos del desarrollo.

INTRODUCCIÓN

La proliferación de organizaciones no gubernamentales se ha convertido en un fenómeno social, político y económico digno de análisis. El "Quinto poder", como han dado en llamarlo algunos analistas, empieza a tomar fuerza desde los años 80s, cuando estas organizaciones adquirieron importancia, por su cantidad, su tamaño y su poder. Se calcula que 29 millones de personas en el mundo son empleadas por las ONG. Colombia es el país de América Latina en que el fenómeno se ha dado con más fuerza. Según la Fundación Interamericana de Estados Unidos, el 35% de las ONG latinoamericanas está en Colombia (Semana, marzo del 2000).

El nuevo "fenómeno asociativo" emergió como resultado de la "Nueva Agenda Internacional" manejada por las creencias y valores que orientan el discurso neoliberal y las teorías del liberalismo democrático. El discurso en contra de la participación del Estado se concentró en resaltar el rol que la sociedad civil debe jugar, sea para complementar, sea para suplantar o simplemente para controlar el Estado en la satisfacción de las necesidades de las comunidades. Las ONG serían, entre otros, las encargadas de "empoderar" o dar poder a las comunidades para satisfacer sus necesidades o para representar sus intereses. Su existencia se legitimó al presumir que estas organizaciones son no sólo neutrales sin también

apolíticas y más eficientes que el Estado para resolver las demandas de las comunidades.

El problema que se discutirá en la investigación gira en torno de los supuestos anteriores, supuestos que hacen parte de la agenda internacional, que desde el fin de la guerra fría, ha alimentado las políticas "*sugeridas*" para los países en desarrollo. Si, en ausencia del Estado, los movimientos de base o las ONG deben asumir la responsabilidad del desarrollo, se puede preguntar: ¿hasta qué punto ellas son legítimas representantes de los intereses de la comunidad?, y ¿hasta dónde con éstas o sin éstas, en Colombia, las comunidades organizadas pueden participar y solucionar los problemas del subdesarrollo?

El objetivo de la investigación es responder las anteriores preguntas para determinar los fundamentos del discurso de desarrollo y explorar las posibilidades de las ONG en Colombia, en sus acciones o en su intermediación para el desarrollo.

La investigación utiliza como unidad de análisis las ONG y sus relaciones con los otros actores del desarrollo (donantes, gobiernos, comunidades) y, a partir de ellas, contribuye al escrutinio de los supuestos que apoyaron la agenda internacional. Se intenta demostrar que las ONG no necesariamente defienden los intereses de las comunidades que dicen representar. Adicionalmente, se cuestiona la posibilidad de las ONG, en Colombia, para superar los obstáculos del subdesarrollo. Se analiza casos de organizaciones no gubernamentales en distintas partes del mundo y se explica las limitaciones de éstas en Colombia, dadas las condiciones sociales, políticas y económicas en que han evolucionado.

Marcos teóricos para analizar interrelaciones en contextos complejos como el de las ONG, están parcialmente desarrollados. Adicionalmente, los presupuestos sobre los cuales se basan algunas teorías (sobre todo en el área de análisis de políticas públicas) son inaplicables a las condiciones en las cuales ellas operan especialmente en países en desarrollo como Colombia. Sin embargo, algunos de los aspectos centrales del *Advocacy Coalition Approach* (Modelo de coaliciones de apoyo) de Sabatier (1997) serán tomados en cuenta para hacer un mapa conceptual de las creencias y políticas detrás de los planes de las ONG y para determinar la influencia sobre los proyectos de desarrollo de diferentes actores en el tiempo.

El estudio es de tipo analítico deductivo y se apoya en una completa revisión literaria del fenómeno de las ONG en el mundo. Esta información se comparará

con la de las ONG en el país. Las fuentes abarcan un amplio número de estudios sobre las mismas, incluyendo casos de prácticamente todos los continentes, artículos de revistas y reportes. La información es actualizada, en su mayoría publicada en los años 90 (1).

Se espera que la investigación sea de interés para teóricos del desarrollo, estudiantes de ciencias sociales y, en general, para los que piensen en los problemas de los países en vías de desarrollo. Contrastar con la realidad los supuestos de los discursos del desarrollo, a partir de un actor sobre el que se tienen tantas expectativas es, sin lugar a dudas, un tema relevante; y mucho más, cuando las políticas de desarrollo y hasta las reformas constitucionales han sido inspiradas en esos supuestos.

El trabajo está dividido en tres secciones: En la primera se introducen las ONG, su relación con el discurso y los actores del desarrollo. En la segunda se intenta presentar claramente, y casi en forma textual, los argumentos de quienes comparten las ideas del discurso neoliberal para que el contraste con diferentes casos de estudio tenga mayor sentido. En la tercera, se profundiza en las relaciones entre las ONG y las tendencias del discurso de desarrollo y, por último, se analiza las posibilidades de transformación e impacto sobre los problemas del subdesarrollo de las ONG colombianas.

I. EL "FENÓMENO ASOCIATIVO"

En esta sección se delimita el campo de análisis del estudio. Se revisan las definiciones y clasificaciones que distintos autores han tratado de dar a las ONG; con cifras se muestra cómo el nuevo discurso del desarrollo dio espacio para el florecimiento de formas de organización privadas; y, por último, se introducen los actores con los que las ONG interactúan. Todo esto con el propósito de entender al actor del desarrollo sujeto de esta investigación.

A. INTENTOS POR DEFINIR LAS ONG

La definición es problemática y ambigua. La primera dificultad surge al tratar de pensar en algo que encuentra su significado en la negación de otra cosa - no gubernamental - y no como manifestación de su propia inmanencia. A finales de los años 80 se trató de cambiar su nombre para poder caracterizarlas por lo que son y no por lo que no son (no gubernamental). Se sugirieron términos como: "organización privada de desarrollo", "organización privada con una meta social", u "organizaciones privadas manejadas colectivamente" (Gianotten, 1997). Los

intentos para cambiar su denominación fracasaron y hoy se sigue hablando de ONG.

De otro lado, la diversidad de actividades en las cuales se involucran ha dificultado la delimitación de su grupo y los intentos por lograr una definición precisa. Si se entiende por ONG todo lo que no pertenece al Estado, entonces se podría incluir, *inter alia*, una corporación transnacional, un movimiento social, un centro de investigación, una red en internet o un costurero (club de costura).

También se encuentra confusión entre la diferenciación de ONG y sociedad civil, porque ambas son asociaciones voluntarias que persiguen intereses públicos. Sin embargo, los dos conceptos no deben equipararse, porque sociedad civil es un concepto creado, también ambiguo y problemático, con diferentes connotaciones políticas a lo largo de la historia, que aparece mucho antes del "fenómeno asociativo" u ONG.

Surge entonces la pregunta: ¿Se puede considerar como ONG toda organización que no pertenece al Estado o existe algún tipo de criterio que permita identificar sus características esenciales?.

En las Naciones Unidas se define ONG como una: "Organización voluntaria de ciudadanos sin ánimo de lucro, nacional o internacional" (U.N. *Criteria for Association of NGOs*, citado en Vargas, H. y otros, 1992:20). Esta definición cubre una gama demasiado amplia y general. La Confederación Colombiana de ONG, considera que ella no son sólo sin ánimo de lucro, sino también de beneficio social. Con esto se excluyen aquéllas que representan los intereses de unos grupos en particular, como los gremios. De otro lado, precisa que éstas no deben estar vinculadas o adscritas al sector público.

Este amplio universo ha llevado a establecer diferentes clasificaciones así: según el lugar de origen, en ONG del norte y ONG del sur. Las del norte se originan en los países desarrollados e incluyen organizaciones (Fundación Ford), agencias nacionales (Oxfam) u organizaciones internacionales (Amnistía Internacional). Las del sur se originan en países en desarrollo, entre ellas se encuentran los movimientos de base y las organizaciones de carácter nacional (Fundación Social, CINEP etc.).

Pearcy (1997), las diferencia según el nivel en el cual desarrollan su acción, sea como organizaciones de base, nacidas en las comunidades, o sea como intermediarias entre éstas y los gobiernos.

Otros (Gezelious y Milwood, 1991) dividen las organizaciones según el tipo de institución, de objetivos y de funciones, en organizaciones de asociados y de **no** asociados. En las primeras están los grupos comunitarios, las redes de ayuda local, las organizaciones de base, los sindicatos, las cooperativas etc. En esta primera categoría están excluidas las ONG. En la segunda, aparecen, entre otros, los gremios y las ONG intermediarias. Se puede interpretar que las segundas no se representan a sí mismas, sino los intereses de otros u otras organizaciones. Sin embargo, en la literatura (Clark, 1997) se encuentran en muchos casos las ONG clasificadas como organizaciones de asociados.

En este estudio no se analizarán las ONG como entes independientes, sino en su relación con otros grupos sociales y con el discurso del desarrollo que las legitima. Tampoco se entiende por ONG toda entidad sin ánimo de lucro; sólo aquéllas cuyo trabajo está relacionado con el desarrollo social, político o económico.

B. EL FENÓMENO ASOCIATIVO EN CONTEXTO: FIGURAS QUE JUSTIFICAN EL ESTUDIO DE LAS ONG.

Las cifras sobre el crecimiento de las ONG revelan el éxito de la estrategia para desplazar el centro del desarrollo del Estado a formas privadas de organización. Mientras que en 1909 existían sólo 176 ONG internacionales, en 1993 ya existían 28,900. El número de ONGs del norte en los países del OECD pasó de 1600 a 4000 en sólo 1989 (Comission on Global Governance, 1995, citado en Hulm y Edwards, 1997).

No menos importante ha sido el incremento en los países del sur. En Nepal, existían 220 ONG en 1990, este número pasó a 1210 en 1993. Tunisia tenía registradas 1886 en 1988 y este registró pasó a 5186 ONGs en 1991 (Marzouk, 1997). En Colombia, el número de ONG que trabajan en temas de desarrollo pasó de 23 ONGs a finales de la década de los 50 (Vargas y otros, 1992) a 5,436 en 1990, según el directorio de Información de Entidades sin Ánimo de Lucro de Beneficio Social (CIDESAL) (Ritchey, 1992).

El "fenómeno asociativo" ha llamado la atención no sólo por el aumento en el número de ONGs sino también por su tamaño. En Colombia se estima que el número de usuarios de las labores de las ONGs asciende a 10,1 millones de personas (Vargas y otros, 1992). Una sola ONG, la Sardovaya en Sri Lanka ha trabajado en 8000 localidades (*villages*) y opera con una fuerza voluntaria de 10,000 trabajadores (Waningarante, 1997). El *Bangladesh Rural Advancement*

Commitee (Comité de Progreso Rural de Bangladesh) ha tenido más de 12,000 trabajadores y reporta en sus planes emplear en los próximos años más de 3 millones de personas (Hulme y Edwards, 1997).

Paralelo al aumento y crecimiento de las ONG ha sido el incremento en los fondos destinados a ellas. Entre 1970 y 1990 la ayuda canalizada a través de las ONG pasó de US\$ 2.7 billones anuales a US\$ 7.2 billones. En sólo 1993, las del norte gastaron entre US\$ 9 y 10 billones. En África, en 1980, los fondos de las ONG crecieron 5 veces más que la tasa oficial o gubernamental de asistencia al desarrollo (Gary, 1996). En Colombia, desde comienzos de la década de los 80 los bancos multilaterales han utilizado las ONG para canalizar recursos hacia proyectos de desarrollo.

C. ONG, DONANTES, GOBIERNOS Y COMUNIDADES

Los donantes internacionales son usualmente organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. También lo son la Unión Europea y las agencias de las Naciones Unidas. A pesar de que el Banco Mundial es la agencia de financiación para el desarrollo más grande en el mundo, y continúa siendo el principal actor que moldea las políticas de ayuda de otros donantes, la composición de las finanzas de las ONG, en términos de origen de los recursos, varía mucho de país a país.

Por la participación significativa de los donantes internacionales en la mayoría de los países en desarrollo, la identificación de sus valores y creencias es esencial cuando se analiza el tipo de políticas que fueron adoptadas y quiénes fueron los beneficiarios. Como se había mencionado, los valores centrales de los donantes han sido aquéllos que han estado detrás de la "Nueva Agenda Internacional".

Los gobiernos ya sea en nivel nacional, ya sea en nivel local actúan en muchos casos como donantes, lo cual cuestiona hasta qué punto las políticas o los planes de desarrollo adoptados son realmente no gubernamentales. Por otro lado, las relaciones entre las ONG y los gobiernos han cambiado con el tiempo, de ser predominantemente contestatarias hasta pasar a ser de supuesta complementariedad o cooperación.

Entre las ONG se dan diversos tipos de nexos. Normalmente las vinculaciones entre las ONG intermediarias y las comunidades, están mediadas por los grupos de base. Por último, las comunidades en la literatura de ONG son grupos marginados, pobres u oprimidos.

Las comunidades son los sujetos que se supone necesitan de la ayuda de las ONG para articular sus demandas o de los donantes para recibir recursos para proyectos de desarrollo. Según Brown y Kalegaonkar (1999), las políticas de los donantes se concentraban antes en hacer seguimiento a la satisfacción de las necesidades (definidas por ellos mismos) y ahora lo hacen en las capacidades que permita a las comunidades tener mayor impacto sobre el desarrollo.

En Colombia las ONG se caracterizan por tener diversas fuentes de financiamiento. Éstas provenían de los auxilios parlamentarios y ahora de la cooperación internacional, donaciones, convenios intergubernamentales y dineros obtenidos en eventos de carácter cívico (Vargas y otros, 1992). Según Vargas, la mayoría de las ONG colombianas financian sus actividades con recursos propios o de origen nacional; en contraste, el estudio de Ritchey del mismo año señala que "hasta la fecha, gran parte del apoyo ha provenido del exterior" (Fundación Rockefeller, Kellogs, Ford, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, etc.). Adicionalmente, ese apoyo se ha originado en aportes de grupos laicos y fundaciones establecidas por grupos empresariales o familiares.

Las entidades multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial) han canalizado recursos a través de las ONG colombianas. Éstas han sido consideradas como intermediarios idóneos para manejar los recursos. Un estudio contratado por el Banco Mundial en 1988, concluyó que en Colombia las "*ONG intermediarias, que trabajan en nivel nacional y tienen alcance regional, serían apropiadas para una posible colaboración con el Banco*" (Ritchey, 1992: 35).

Con los tres apartes anteriores se proporcionó un acercamiento a quiénes son los actores sujeto de análisis, porque es relevante analizarlos y cuáles son los actores principales con los que interactúan. En la siguiente sección se confronta la retórica que justifica las ONG con los casos documentados sobre el rol que, finalmente, juegan varias de ellas en diferentes partes del mundo.

II. ONG: CONFRONTACIÓN ENTRE RETÓRICA Y EVIDENCIA

Esta sección se concentra en dos grupos de ONG: Las que son de desarrollo y las que trabajan en resolución de conflictos. Se delimita el examen a estos dos tipos de organizaciones, porque las primeras permiten un estudio más efectivo sobre los intereses que defienden algunas ONG y las segundas proporcionan mejores ejemplos para probar que la neutralidad es sólo una pretensión.

A. SUPOSICIONES QUE LEGITIMAN A LOS ACTORES

Las ONG de desarrollo (ONGD)

El discurso occidental de "buen gobierno" presume el éxito de un sistema democrático caracterizado por un fuerte mecanismo de 'rendición de cuentas' (Accountability) entre el Estado y los ciudadanos. Como parte de este discurso, las ONG resultan ser promotoras de la democracia liberal en los países en desarrollo. Por eso algunos autores afirman: "*Las ONG constituyen verdaderas academias de lo que es el régimen democrático, y permiten, a menudo, probar la gama completa de derechos y responsabilidades del mismo; no sólo el derecho de voto que caracteriza a los ciudadanos de primera categoría*" (Reilly, 1994:2)

A pesar de que se da por hecho que la "nueva democracia liberal" es la mejor opción para los países en desarrollo, el tema no deja de generar controversia entre los pensadores del desarrollo. No todos ven tantas bondades: se argumenta que "*buen gobierno representa el renacimiento de una ideología etnocéntrica y modernizadora que intenta hacer realidad el mito de una sociedad en otra*" (Wood, 1997: 79). Sean o no un mito, las ONGs son arte y parte de esta concepción del desarrollo.

Las ONG se consideran instituciones adecuadas para ayudar a las comunidades a articular sus necesidades e impulsar la participación de las comunidades marginadas en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas. En Colombia se ha afirmado: "*sobre las ONG, se resalta su función de defensa de los intereses colectivos, y el importante papel que pueden jugar en este proceso de fortalecimiento, en tanto no están ligados a intereses sectoriales particulares o territoriales como otras organizaciones de la sociedad civil*" (Bonamusa, 1996:58).

También se dice que son actores importantes en el control de las políticas públicas. Se ha sostenido (Clark, 1997) que el papel de apoyo y la influencia política de las ONG ha mejorado el proceso de 'rendición de cuentas' de los gobiernos locales apoyando la gente pobre en el ejercicio de su derecho de participación ciudadana.

Otros afirman que: "*las ONG se han convertido en los interlocutores válidos de los sectores populares, con los que trabajan hombro a hombro, promoviendo sus procesos de organización, participación y autogestión*" (Vargas, 1992: 71).

Adicionalmente, algunos autores señalan (Psacharopoulos, 1997) que las ventajas comparativas que se les atribuyen: su mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, sus bajos costos de transacción y el hecho de estar más cerca de los "clientes" que los gobiernos.

Lo anterior no sólo refleja la relación de las ONG con el nuevo discurso del desarrollo, sino también el efecto que ha tenido en algunos autores, muchos de los cuales ven en las ONG una alternativa, hasta una esperanza, "*Pese al derrumbe del orden social, pese al terror y a la tragedia, o quizás a causa de ello, las ONGs están en auge. Ante el desencanto con las estrategias de desarrollo centralizadas y de nivel macro, se reconoce en las ONG una vía alternativa*" (Ritchey, 1992:38).

Las ONG para la resolución de conflictos

Las ONG que trabajan en temas de paz han legitimado su rol en los conflictos, argumentando que actúan en forma neutral, que pueden servir de mediadoras o facilitadoras en los procesos de paz. Se han convertido, en algunos países, en las promotoras de la paz cuando no existen intereses económicos o estratégicos que preocupen a los gobiernos. Adicionalmente, son consideradas como vehículos de transformación y reconstrucción de la sociedad civil afectada y desmembrada por los conflictos.

Los supuestos anteriores obligan a formular varias preguntas: Si en ausencia del Estado los movimientos de base o las ONG deben asumir la responsabilidad del desarrollo, entonces ¿hasta qué punto son ellas legítimas representantes de los intereses de las comunidades? y ¿hasta dónde, con éstas o sin éstas, en Colombia las comunidades organizadas pueden participar y superar los obstáculos del subdesarrollo?. En el siguiente aparte se dará respuesta a la primera pregunta y en la última sección de este ensayo se discutirá la segunda.

B. ONG, GOBIERNOS Y DONANTES: RELACIÓN DE SUPUESTOS CON EVIDENCIA

En la primera parte de este ensayo se hizo una breve descripción de los actores con los cuales las ONG tienen relación, a fin de poder analizar, en este aparte, críticamente casos de estudio de diferentes partes del mundo que permiten evaluar los supuestos que legitiman las ONG.

A pesar de que no se pueden hacer generalizaciones acerca de ellas porque varían de país a país y de región a región, varios de los casos examinados sugieren

que las ONG muchas veces no representan las comunidades marginadas. Por el contrario, son actores "obedientes" de las prescripciones de los donantes internacionales. En Bangladesh, por ejemplo, varias ONG, exitosamente han tomado el control de instituciones públicas y negocios privados, y han contado con el apoyo de los donantes para obtener la "franquicia del Estado". También han ofertado en sectores como la educación primaria, la salud y la banca rural (Wood, 1997).

La naturaleza de la relación DONANTE - ONG varía no sólo de país a país sino también dependiendo del tipo de organización o del sector en que trabajan. Commins (1997) dice que ONG como *World Vision* (Visión Mundial) han establecido diferentes redes de relaciones que les ha permitido impulsar su capacidad para influir en las políticas de los donantes. Sin embargo, es poco probable que ellos puedan alterar los principios centrales que soportan la "Agenda Internacional", y por lo tanto, un número importante de ONG impulsan los valores y políticas de los donantes.

Otros autores (Payne, 1997) consideran que más que ser sólo instrumentos de los donantes, algunas han sido el medio que ha permitido la participación de los países en desarrollo en el foro internacional. Inclusive, han ayudado, dice Payne, a hacer el Banco Mundial más responsable y transparente. Seguramente, considerando el poder y la capacidad para maniobrar por sí mismas, algunas ONG se han salido de las manos a los creadores del discurso(2). Sin embargo, variados casos documentados muestran un cuadro diferente del presentado por Payne.

Se ha argumentado (Gary, 1996) que en Africa el surgimiento de las ONG es un claro mandato del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para debilitar el Estado desde sus bases y hacerlo ilegítimo. Las relaciones de los gobiernos con las ONG se han convertido en una constante lucha por recursos y poder. Al mismo tiempo que el Estado se ha reducido, y por lo tanto, controla menos recursos, las ONG se han fortalecido. Por lo reciente del fenómeno no se sabe si lo que ha quedado es una nueva 'burguesía burocrática de las ONG' o una articulada sociedad civil, como pregonan el discurso.

Estudios (Marzouk, 1997) sobre las ONG en los países árabes las muestran no como las implementadoras de las políticas de los donantes, sino como instrumentos de los gobiernos. Las ONG han sido cooptadas políticamente por los gobiernos de turno y por otros actores políticos, y han quedado reducidas a ser los vehículos para lograr avances políticos. Para cualquier grupo religioso o

político, los medios tradicionales para defender sus propios intereses (no los de las comunidades) se volvieron menos efectivos que las ONG.

En algunos casos las ONG están tan lejos de las comunidades, que se ha denunciado: "*Los bolsillos transplantados del llamado desarrollo participativo, mantenido por fondos externos, atendiendo a menudo a alienados paradigmas de desarrollo, permanece alejado de la evolución histórica de las bases socioculturales domésticas*" (Waningarathe, 1997: 231). Algunas ONG en Sri Lanka pertenecientes a sectas fundamentalistas cristianas, han inducido, y en algunos casos forzado, la conversión religiosa de la gente pobre, y ello ha causado el resurgimiento de movimientos nacionalistas (del budismo, el hinduismo, el islamismo y el catolicismo), en contra de las ONG financiadas con fondos externos.

Es difícil saber cuál sería la agenda de las ONG si ésta surgiera realmente de las comunidades que dicen representar: si no representan los intereses de los donantes, algunas representan los propios. Una investigación completa llevada a cabo por Cleary (1997), de dos casos (3) en Indonesia, revela que en ninguno de ellos los intereses de las ONG intermediarias eran compatibles con los intereses de los habitantes de las comunidades, o sea, las personas afectadas directamente por los proyectos. Los dos casos concluyen que en el proceso de defender sus propios intereses, no necesariamente ignorando los de la gente, las ONG intermediarias afectaron negativamente los intereses de las comunidades tocadas por los proyectos.

Como en el caso de las ONG árabes, en Colombia, según un estudio de Vargas (1994) las políticas estatales de promoción de organizaciones de usuarios se han convertido en instrumentos de movilización política y en clientelas (ANDRI, ANMUCIC, etc.). En forma contraria al discurso, algunas organizaciones no surgen como iniciativa de las comunidades, sino de múltiples propuestas del mismo Estado.

Las ONG para la resolución de conflictos

Sería ingenuo esperar que las ONG que trabajan en resolución de conflictos fueran neutrales y "apolíticas". En muchos casos éstas influyen y son influenciadas por los conflictos, en los que terminan activamente involucradas. La neutralidad es un mito. Goodhand y Chamberlain (1996) hacen una crítica y completa evaluación del rol de las ONG en el conflicto de Afganistán, y concluyen que estas organizaciones, lejos de actuar en forma neutral soportan un partido

político, y su agenda es la de los donantes, lo que implica una definición de las necesidades del pueblo de Afganistán en términos del partido.

La mayoría de las que están ubicadas en los bordes de Afganistán han apoyado intereses políticos; algunas han fortalecido la base de la insurrección. Como en muchos conflictos, la cooperación con los combatientes ha involucrado a éstos en la economía de la guerra. Adicionalmente, recursos destinados para ayuda humanitaria fueron redireccionados para soportar las actividades militares.

Explican Goodhand y Chamberlain (1996) que la supuesta condición de no combatientes les permite a las ONG tener un espacio para maniobrar y establecer su propia estrategia. En algunos casos pueden apoyar a las autoridades civiles y en otros, colaborar con los comandantes de la insurgencia. Los comandantes que tienen el control se convierten en sus aliados para obtener protección y exigen a cambio participación en las contribuciones hechas por los donantes. Las ONG adoptando una posición de supervivencia han alterado el balance del poder local, apoyando selectivamente algunos comandantes que son parte del conflicto.

En Colombia no se han realizado suficientes estudios de casos sobre las ONG, como se han hecho en otros países. El fenómeno es relativamente poco documentado y estudiado. Por lo tanto, no se puede afirmar a partir de los casos presentados en esta sección que ellas sean de una forma u otra. Simplemente no hay indicios de que las ONG en Colombia sean de una naturaleza especial que les permita ser autónomas frente a los donantes o más eficientes y desinteresadas. Tampoco se sabe qué tan efímeras son. Lo que sí se puede es ubicarlas dentro de las principales tendencias conceptuales del desarrollo y dentro de éstas, analizar sus posibilidades.

III. ONG Y DESARROLLO EN COLOMBIA

A. LAS ONG Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO. UBICACIÓN CONCEPTUAL

El material precedente sitúa las organizaciones no gubernamentales como parte del discurso del desarrollo que ha predominado desde los 80. Aquí se profundizará sobre las relaciones entre los diferentes elementos que articulan el discurso; con el fin de proporcionar elementos adicionales de análisis que permitan, en los puntos posteriores, identificar la tendencia ideológica en Colombia y las posibilidades de desarrollo, a partir de esas organizaciones, sin asumir ingenuamente que son fieles representantes de los intereses de las comunidades.

En los discursos del desarrollo hay diferentes concepciones sobre el papel del Estado, sobre el carácter de la democracia y sobre los actores estratégicos en la formulación, implementación y control de las políticas públicas. Mirando la tendencia que se adopte, se deriva una interpretación de las relaciones entre los actores, incluyendo las ONG.

Una primera tendencia ubica el Estado como el eje central del desarrollo y en él recae la responsabilidad de desarrollar la democracia y la administración pública. El fortalecimiento de la sociedad civil sería a través de la consolidación de las diferentes formas de la democracia, como los partidos políticos, los gremios, etc. El fin de las ONG, si éstas tuvieran espacio para fortalecerse, sería aumentar la capacidad de interlocución de la sociedad con el Estado para influir en las políticas públicas o defender los intereses de sus asociados.

Una segunda tendencia, predominante en el discurso neoliberal, particularmente desde los 80, pone como eje central del desarrollo: en lo económico la iniciativa privada sin participación estatal; en lo político, formas de democracia participativa desideologizadas, como anota Alejo Vargas (1994); y en lo social, diferentes formas de asociación que deben suplir las fallas del Estado en la satisfacción de las necesidades básicas. Ante menos Estado, más mercado, privatizaciones y formas no gubernamentales para prestar servicios públicos.

En esta visión privada del bienestar social las comunidades organizadas responden por la satisfacción de las necesidades básicas. El fortalecimiento de la sociedad civil, desde esta perspectiva, se equipararía al fortalecimiento de las ONG u otras formas de organización; pero no para que, a partir de ellas, se fortalezca el Estado, ni tampoco, como bien anota Bonamusa (1996), para que éstas ejerzan la acción política o sean una alternativa de poder, sino para limitarlas al desarrollo de proyectos sociales que buscan satisfacer las necesidades de las comunidades con base en la autogestión. La búsqueda de la equidad social queda en manos de las comunidades organizadas y limitada a la realización de proyectos específicos; y no por medio de la distribución de recursos por parte del Estado. Serían entonces proyectos de las ONG la consolidación democrática y la justicia social en toda su extensión.

Los valores y creencias, detrás de esta tendencia, se basan en la idea de más comunidad y menos Estado, porque presuponen que los problemas se solucionan donde se originan. Por lo tanto, los problemas del desarrollo no son responsabilidad del Estado, sino de las comunidades. Para su solución, formas de organización como las ONG juegan un papel importante en el apoyo a la autogestión de los proyectos comunitarios.

La tercera tendencia combina elementos de un paradigma de desarrollo en el cual él es el producto de movimientos sociales donde los diferentes actores propenden a una mayor inclusión social, a una mayor capacidad de incidir en lo público, combinando en lo económico proyectos de desarrollo comunitario autogestionados (Vargas, 1994) con elementos de teoría política, en donde lo público se concibe como el espacio en el cual se conciertan las diferencias de los múltiples actores. Entre el gobierno, los gremios y las ONG habría una corresponsabilidad de lo social (Bonamusa, 1996). Las ONG no serían un simple interlocutor como en la primera tendencia ni tampoco, como en la segunda tendencia, el actor que entraría a reemplazar el Estado, o a asumir el rol de intermediario o ejecutor de lo social.

Dentro de esta tendencia, algunos autores (Gianotten, 1997) consideran que el papel de las ONG es el de una contrafuerza o el de fuerza complementaria frente a ejercicios unilaterales del poder por parte del Estado, de los partidos políticos o de una élite económica. Estudios de casos (Loveman, 1994) en Chile muestran cómo muchas ONG desempeñaron papeles importantes en la transición democrática y en la oposición a regímenes autoritarios. Si son una alternativa de poder, entonces no se limitarían a la simple ejecución de proyectos comunitarios para los sectores marginados. Para Gianotten (1997) las ONG deben inclusive proponer modelos y estrategias alternativas de desarrollo.

B. LAS ONG Y EL DESARROLLO EN COLOMBIA

En este punto se argumenta que la tendencia predominante en Colombia es la segunda. Es decir, la tendencia neoliberal en la cual las ONG no son una alternativa de poder y quedan limitadas a un papel asistencialista de poco impacto sobre el desarrollo. No se pretende en este aparte una evaluación exhaustiva, sino mostrar solamente las relaciones entre los actores, el contexto en que se desenvuelven y su capacidad para impactar en el desarrollo.

En Colombia la mayoría de las ONG no son de gran tamaño como lo muestra la tipología hecha por Vargas (1992); por lo tanto, se llevan a cabo múltiples micro-proyectos de desarrollo para satisfacer las necesidades en un momento determinado de un grupo particular; pero no se adelantan acciones para solucionar las causas de los problemas en nivel macro; por ende, las soluciones son transitorias y de poco alcance (4).

A pesar de que las ONG han podido realizar exitosamente proyectos puntuales (5), su capacidad para realizar transformaciones de fondo es restringida. Si

entidades con trayectoria como el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) muestran el poco impacto que han tenido sus experiencias en participación comunitaria al quedar sus propuestas reformuladas o ignoradas por las instituciones donde son presentadas (Vargas, 1994). ¿Qué se puede esperar a largo plazo de organizaciones no gubernamentales sin trayectoria que se crean por una coyuntura? Por ejemplo, las ONGs que después del terremoto se formaron para manejar los recursos del FOREC (Fondo para la reconstrucción del eje cafetero).

Adicionalmente, se duda, por las condiciones de muchas ONG (pequeñas, dispersas y sin trayectoria), de su capacidad real para incidir sobre las decisiones que afectan lo público. Ritchey (1992), sostiene que la influencia mutua entre las ONG y el sector público aumenta paulatinamente, en la medida en que el gobierno busca la forma de prestar servicios sociales y ejecutar programas de desarrollo (educación, salud y asistencia a los indígenas). Sin embargo, el hecho de que los ministerios u otras entidades públicas contraten con las ONG no significa que éstas tengan el poder para influir la agenda del contratante, pues ellas son ejecutoras pasivas y, en muchos casos, de pequeños proyectos.

La limitación para impactar en el desarrollo se origina no sólo en el actor en sí, es decir, en las ONG, sino también en las condiciones del contexto en que se desenvuelven. Éstas, en parte, son determinadas por las condiciones en que ha evolucionado el modelo de desarrollo con descentralización y participación ciudadana.

En Colombia, el modelo se ha caracterizado por ofrecer únicamente espacios formales de participación. Como señala Vargas, la participación es restringida, en cuanto a su contenido pues, "*no se convoca a la población a participar en los aspectos fundamentales que tienen que ver con la orientación global del desarrollo; no se convoca a definir la política macroeconómica (decidida en concordancia con los actores de los organismos transnacionales), ni la política del orden público (definida por los especialistas del ámbito militar), ni la política exterior (decidida por expertos sigilosos); pero sí se invita a participar en la solución de los problemas de servicios públicos y de necesidad básicas...*(1994: 49). Por otro lado, es limitada en cuanto al momento de participar; ésta no ocurre cuando se toman las decisiones y se asignan los recursos, sino *a posteriori* en el momento de su ejecución, control y seguimiento.

La mayor participación comunitaria se ha dado a través de las formas que implican un trabajo voluntario; o cuasi voluntario, por ejemplo, en las obras de

infraestructura. Un estudio de Parcomun de junio de 1990, reveló que mientras un 52% de los municipios encuestados habían realizado obras de infraestructura social (cultura, salud, educación, caminos, puentes) sólo un 8,7% de los municipios contaba con representación de las ligas de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios. La participación comunitaria con o sin ONG, según este estudio, no se ha dado en los espacios administrativos donde se toman las decisiones (Vargas, 1994).

De otro lado, no existe un sector unido o no se han dado las condiciones para que las ONG logren cambiar los mecanismos de decisión. La fragmentación de las ONG refleja formas de organización débiles, no articuladas ni capaces de expandir su impacto e influencia sobre los actores que definen el desarrollo.

¿Qué pueden hacer las ONG colombianas para solucionar las raíces de los problemas en las zonas rurales?. Aquí seguramente pasaría lo mismo que ocurrió en Filipinas: la fragmentación de las organizaciones de la sociedad civil no permitió tener un frente unido para las políticas de reforma agraria que pudieron ser adoptadas después de la caída de Ferdinando Marcos.

Es cuestionable la capacidad de las ONG para contribuir al desarrollo político. Aunque la existencia de un número significativo de ONG es condición necesaria para el fortalecimiento de la sociedad civil, no lo es como condición suficiente. El número de organizaciones en Colombia, 5346 (Ritchey, 1992), no es poco. Sin embargo, no hay muestras de que se tenga una sociedad civil fuerte. Por el contrario, el estudio de Sudarsky (1999) (6) concluye que Colombia tiene un capital social pobre. Por último, ¿hasta dónde una sociedad civil fuerte puede florecer en las condiciones de cerramiento del sistema político colombiano? y ¿hasta dónde puede cambiar la tendencia del sistema a la exclusión y a priorizar lo privado sobre lo colectivo?.

CONCLUSIONES

Generalizaciones acerca de la naturaleza de las relaciones entre las ONG, los gobiernos y los donantes no son posibles. Ellas han desarrollado diferentes estrategias y coaliciones que varían según el contexto y el momento histórico. Su capacidad para influir en el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas o en las decisiones de los actores que definen el desarrollo (donantes, gobiernos, gremios, Iglesia) varía según el país o los sujetos con los que interactúan.

A pesar de lo anterior, es decir, de la dificultad para hacer generalizaciones, es posible concluir que las ONG sea como, protagonistas, "empoderadores", apoyadoras o intermediarias de las comunidades marginadas, en muchos casos actúan defendiendo sus propios intereses, los de los donantes o los de ciertos sectores políticos; y no, los de las comunidades que dicen representar.

Reconocer explícitamente el poder relativo que tienen es un paso importante para aprender a relacionarse con ellas. Igualmente, puede ayudar a las ONG a ejercitar el suyo "apropiadamente"; mientras que continuar suponiendo que sus políticas son tangibles expresiones de los intereses de las comunidades es algo que podría limitar su propia agenda política.

Quien continúe afirmando que las ONG son los actores idóneos del desarrollo desconoce sus limitaciones: ¿Cómo pueden asumir grandes proyectos para resolver los problemas sociales si no tienen recursos? ¿Cómo pueden obtener los recursos si no es poniendo en duda su independencia y, por lo tanto, su legitimidad, cuando el dinero proviene de los donantes internacionales o los gobiernos?.

Su capacidad de maniobra y de impacto sobre el desarrollo, depende no sólo de las condiciones del actor, es decir, las ONG, sino también de las condiciones políticas, económicas y sociales del país donde ellas actúan. Está visto que pueden convertirse en actores poderosos (Ghana, Bangladesh); pueden ser sólo instrumentos de los gobiernos (Países Árabes), componentes de éstos (China) o tomar partido en los conflictos (Afganistán).

En Colombia las ONG no se perfilan como alternativa para superar los problemas del subdesarrollo (inequidad, pobreza, ausencia del Estado etc.). Por el contrario, las ONG, antes que servir de elementos de cohesión, son evidencia de una fragmentación social a partir de la cual difícilmente se puede incidir en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo.

Este estudio se concentró en evaluar las ONG a la luz del discurso del desarrollo que las legitima y, en el caso de Colombia, dentro de la tendencia del modelo de desarrollo que predominó en los años 90. No se pretendía calificar o descalificar al actor en sí. Se evaluaron los fundamentos del discurso, es decir, en el discurso acrítico se originó el interés por evaluar el actor, y no en la idea de cuestionar a las ONGs *per se*. Tampoco se analizaron las ONG como entes aislados de su entorno o de las relaciones de poder. En el caso de Colombia, estas relaciones han sido determinadas en parte, por la combinación de factores,

como una tendencia a limitar la participación de otros actores a espacios asistencialistas, el aún estado de cerramiento del sistema político, la dependencia económica de los donantes y la fragmentación de las organizaciones no gubernamentales.

En estas condiciones, es difícil que las ONG tengan un impacto significativo en el desarrollo, así el discurso todavía busque reemplazar la política pública por la prestación colectiva de servicios sociales a través de diferentes formas de organización privada como las ONG, entregándoles de esta forma una carga inmensa. Razón tiene un portavoz peruano de las ONG latinoamericanas al afirmar: "*No nos pidan que hagamos más de lo que podemos para después culparnos del fracaso de la próxima década de desarrollo; no podemos aguantar semejante carga*" (Padron, citado en Reilly, 1994: 8).

Se ha hecho una revisión y un análisis de casos de estudio en diferentes partes del mundo sobre las ONG, para contrastarlos con los supuestos del discurso de desarrollo. También se proporcionó un cuadro completo de las ONG para determinar su capacidad. En el caso colombiano se ha ubicado el actor en el modelo político y económico predominante en el país, para inferir y explicar su limitado impacto sobre el desarrollo. Sin embargo, es necesario profundizar en análisis evaluativos de casos para precisar los alcances de las ONG en Colombia; sistematizar sus experiencias y evaluar sus transformaciones.

Por último, considerando la magnitud del fenómeno asociativo en Colombia y su relación con temas presentes en los planes de desarrollo, como descentralización estatal, participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil las ONGs ameritan futuros estudios y marcos teóricos para analizarlas.

NOTAS

(1) En Colombia el fenómeno de las ONG es poco estudiado y documentado. Para este estudio se visitó la Fundación Social que realizó una tipología de las ONG, el CINEP, la Corporación para el Desarrollo Comunitario y Evaluar, organizaciones que han estudiado el tema de las ONG y el desarrollo de base.

(2) No se podría explicar completamente el hecho de que la reunión de la Organización Mundial de Comercio pudo ser boicoteada si no se reconociere la capacidad de convocatoria y organización de las ONG, las razones justificadas de las protestas han existido hace muchos años; sin embargo, habían pasado desapercibidas.

(3) Un caso revisa en detalle la campaña para apoyar supuestamente los "intereses de la comunidad" afectada por un proyecto de infraestructura del Banco Mundial: Kedung Ombo Dam. El otro caso examina la campaña en contra del "Scott Paper", un documento que anuncia una inversión forestal astronómica en Irian Jaya.

(4) En algunos casos se puede causar daño a otras comunidades por fuera del grupo objetivo. Por ejemplo, un programa de construcción de vías de una ONG en República Dominicana ayudó una comunidad que necesitaba vías de acceso al mercado; pero causó problemas de erosión y degradación a otras comunidades que estaban por fuera del programa (Brown, 1999).

(5) Por ejemplo, Santana (1994) presenta casos exitosos de autogestión en Suba y Ciudad Bolívar con la participación de varias ONG (CINEP, Fundación Social y Foro Nacional por Colombia).

(6) En 1998, el departamento de Planeación Nacional contrató un estudio con John Sudarsky para medir el capital social de Colombia, lo cual incluye la capacidad de generar diferentes formas de organización social en la que los actores tengan espacios para lograr sus intereses.

BIBLIOGRAFÍA

Ashman, Darcy, Brown, David & Zwick, Elizabeth (1998) *The Strength of Strong and Weak Ties : Building Social Capital for the Formation and Governance of Civil Society Resource Organizations* *Institute for Developmental Research (IDR) Reports*, 14, (2).

Bebbington A. and Riddell R. (1997) 'Heavy Hands, Hidden Hands, Holding Hands? Donors, Intermediary NGOs and Civil Society Organizations' en Hulme, D. and Edwards, M. (ed.) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).

Blair, Harry (1997) 'Donors, Democratization and Civil Society: Relating Theory to Practice' en Hulme, D. and Edwards, M. (ed.) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).

Bonamusa, M. Segura, R. (1996) *La Sociedad Civil y la Redefinición de lo Público* (Santa Fé de Bogotá, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes).

Bosch, Margarita (1997) *NGOs and Development in Brazil: Roles and Responsibility in a "New World Order"* en Hulme, D. and Edwards, M. (ed.) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).

Brown, David & Kalegaonkar (1999) *Addressing Civil Society's Challenges : Support Organizations as Emerging Institutions* *IDR Reports*, Volumen 15, Number 2.

Clark, J. (1997) The State, Popular Participation and the Voluntary Sector in Hulme, D. and Edwards, M. (ed.) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).

Clearly, S. (1997) In Whose Interest? NGO Advocacy Campaigns and the Poorest. An exploration of two Indonesian examples. *Journal of International Affairs* pp. 9-35.

Commins, S. (1997) World Vision International and Donors: Too close for comfort? in Hulme, D. and Edwards, M. (ed.) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).

Gary, I. (1997) Confrontation, Co-operation or Co-option : NGOs and the Ghanaian State during Structural Adjustment. *Review of African Political Economy* (68) pp. 149 - 168.

Gezelius, H. and Miwood D. (1991) NGOs in Development and Participation in Practice. *Transnational Associations*, 5 pp. 278-291.

Giannotten, Vera, Wit, Ton (1997) *Rethinking the political role of NGOs in Latin America* paper presented at "Convergence", Cartagena, June, 1 to 5, 1997.

Goodhand J. and Chamberlain P. (1996) 'Dancing with the Prince' : NGOs Survival Strategies in the Afghan Conflict, *Development in Practice* 6 (3) pp. 196-207.

Hill, M. (1997) *The Policy Process in the Modern State* (Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf).

Hodson, R. 'Elephant Loose in the Jungle: The World Bank and NGOs in Sri Lanka' in Hulme, D. and Edwards, M. (ed.) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).

Howel, J. NGOs - State Relations in Post-Mao China in Hulme, D. and Edwards, M. (ed.) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).

Hulme D. and Edwards M. (1997) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).

Loveman, B. (1994) 'Las ONGs Chilenas: Su Papel en la Transición a la Democracia' in Rely, Charles *Nuevas Políticas Urbanas. Las ONGs y los Gobiernos Municipales en la Democratización Latinoamericana* (Arlington, Fundación Interamericana)

Magnus, A. (1997) An Advocacy Coalition Approach to Long Term Environmental Policy Change in Poland. Institute for Environmental Studies Vrije University of Amsterdam.

Marzouk, M. (1997) The Associative Phenomenon in the Arab World: Engine of Democratization or Witness of Crisis? in Hulme, D. and Edwards, M. (ed.) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).

Mawer, R. (1997) Mice among the Tiger: Adding Value in NGO-Government Relations in South-East Asia in Hulme, D. and Edwards, M. (ed.) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).

Nelson, P. (1997) Deliberation, Leverage or Coercion? The World Bank, NGOs and Global Environmental Politics, *Journal of Peace Research* 34 (4) pp. 467-472.

Payne, R. (1997) A response to Nelson on 'Deliberation, Leverage or Coercion?' *Journal of Peace Research* 34 (4) pp. 470-472.

Pearce, J. (1996) La Sociedad Civil en América Latina. Discursos Históricos y Problemas Contemporáneos. *Estudios Políticos*, Universidad de Antioquia Julio-Diciembre, pp. 79-113.

Pearce, J. (1997) Between Co-optation and irrelevance? Latin American NGOs in the 1990s in Hulme, D. and Edwards, M. (ed.) *NGOs, State and Donors* (London, Macmillan Press).

Perera, J. (1997) 'In Unequal Dialogue with Donors : The Experience of the Sardodaya Movement' en Hulme, D. and Edwards, M. (ed.) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).

Psacharopoulos, G., Nguyan, X. (1997) 'The role of Government and the Private Sector in Fighting Poverty' (Washington, World Bank).

Relly, Charles (1994) 'Las Políticas Públicas y la Ciudadanía' en *Nuevas Políticas Urbanas. Las ONGs y los Gobiernos Municipales en la Democratización Latinoamericana* (Arlington, Fundación Interamericana)

Relly, Charles (1994) 'Los Topócratas, los Tecnócratas y las ONGs' en *Nuevas Políticas Urbanas. Las ONGs y los Gobiernos Municipales en la Democratización Latinoamericana* (Arlington, Fundación Interamericana).

Ritchey, Marion (1992) 'Los Componentes de la Sociedad Civil' en *El Arte de Asociarse : Las ONGs y la Sociedad Civil en Colombia* (Arlington, Fundación Interamericana).

Sabatier, P. (1997) The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. *Paper presented at the Department of Political Science, University of Amsterdam, Febrero 4, 1997.*

Santana, Pedro (1994) 'Gobiernos Locales, Descentralización y Democracia en Colombia' en Relly, Charles, *Nuevas Políticas Urbanas. Las ONGs y los Gobiernos Municipales en la Democratización Latinoamericana* (Arlington, Fundación Interamericana)

Thompson, M. (1997) Conflict Reconstruction and Reconciliation: Reciprocal Lesson for NGOs in Southern Africa and Central America, *Development in Practice*, 7, (4) pp. 505-509.

Vargas, Hernán, Toro, José B. y Rodríguez, Martha (1992) *Acerca de la Naturaleza y Evolución de los Organismos No Gubernamentales en Colombia* (Santa Fe de Bogotá, Fundación Social).

Wanigaratne, R. (1997) The State - NGO Relationship in Sri Lanka : Rights, Interest and Accountability in Hulme, D. and Edwards, M. (ed) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).

Wood, G. (1997) States without Citizens : 'The Problem of the Franchise State' en Hume, D. and Edwards, M.(ed.) *NGOs, States and Donors* (London, Macmillan Press).