DESARROLLO DE CAPACIDAD LOCAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIDO: INFORME SOBRE UNA INVESTIGACION EXPLORATORIA *

AVROM BENDAVID-VAL **

DOUGLAS HELLINGER

ABSTRACT

This article reports on exploratory research intended to yield guidance for scoping a major research effort to follow. The larger effort is aimed at documenting the key processes entailed in helping to build local capacity for sustainable development. The operations of a large number of indigenous nongovernmental development assistance organizations that make deliberate efforts to foster beneficiary capacity were surveyed, and commonalities among their approaches were identified. Among the more striking findings are: these assistance organizations approach learning, organizing, planning, and development as a unitary process that is advanced in increments carefully considered with respect to each beneficiary group in each locale served; they foster the gradual formation of linkages among beneficiary groups and among local places in order to facilitate efficiencies of many kinds; and as they succeed in building local capacity the assisting organizations undergo concomitant change and development in order to remain effective.

Este artículo da cuenta de una investigación exploratoria que intenta servir de gula a un esfuerzo de investigación mayor y más amplio. El mayor esfuerzo aspira a poder documentar los procesos claves vinculados con el apoyo para formar una capacidad local para el desarrollo sostenido. Se examinaron las operaciones, a la vez que identificaron las analogías

* Para obtener una copia del informe completo de la investigación "Formación de capacidad local para el desarrollo sostenido", en la cual este artículo está basado, escribir a EDGAR OWENS, Appropriate Technology International, 1724, Massachusetts Avenue, N.W. Washington, D.C. 20036. Edgar Owens fue el director de la investigación por parte de Appropriate Technology International, la organización patrocinante. La investigación fue dirigida durante 1981 y 1982 por el presente autor, en conjunto con DOUGLAS HELLINGER, FRED OREGAN, STEPHEN HELLINGER y BLANE LEWIS, pertenecientes al Development Group for Alternative Policies, Washington, D.C. El informe completo contiene listas de referencia de contactos, materiales, organizaciones encuestadas, así como descripciones representativas de una muestra de aquellas que fueron encuestadas y que no se reproducirán aquí. Se invita a los lectores a enviar su opiniones y sugerencias relacionadas con el esfuerzo para una investigación más amplia.

** AVROM BENDAVID-VAL es planificador, analista, autor y profesor en el área del desarrollo regional y local. Es director del Centro para Programas de Desarrollo Económico, Washington D.C.

Traducción del inglés: Sra. Libertad Burgos L.

entre los enfoques de un gran número de organizaciones nativas no gubernamentales de apoyo al desarrollo, que hacen esfuerzos por mantener la capacidad beneficiaria. Entre los descubrimientos que llaman la atención se pueden enunciar los siguientes: estas organizaciones de apoyo enfrentan el aprendizaje, la organización, la planificación y el desarrollo como un proceso unitario cuidadosamente progresivo con respecto a cada grupo beneficiario en cada localidad servida; apoyan la formación de vínculos entre los grupos beneficiarios y las autoridades locales, a objeto de lograr una mayor eficiencia y, en la medida en que son exitosos en la formación de una capacidad local, las organizaciones de apoyo experimentan cambios concomitantes y evolucionan, con el objeto de conservar la eficacia.

1. ANTECEDENTES Y ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

Independiente de lo bien intencionado que pueda ser un enfoque de desarrollo, de cuán cuidadosamente planificado se plantee un proyecto de desarrollo específico, de cuán completo, integrado y profundo se diseñe un ejercicio de planificación del desarrollo, los resultados serán pasajeros, a menos que exista un beneficiario local capaz de mantener una actividad de desarrollo y asegurar su continua respuesta a las necesidades de los sectores pobres locales.

Este extracto, que pertenece a los párrafos iniciales del informe de la investigación en la que este artículo está basado, entiende el desarrollo como un proceso en el cual el progreso real surge del aprendizaje social que incrementa la capacidad para una autodeterminación, una interpretación que la evidencia histórica avala tanto en países pobres y ricos.

Esta idea no necesita ser elaborada para los lectores de esta edición especial de EURE. Es así como el informe explica que desde el momento que esta interpretación "ha sido aceptada en principio, el objetivo del proyecto ha sido descubrir lo que se ha hecho para operacionalizarla con éxito". La investigación ha tenido que ver con aquellas organizaciones que auspician y mantienen la capacidad local para planificar, poner en marcha y manejar la actividad como parte del proceso de desarrollo y los mecanismos usados para tales propósitos. A objeto de definir en forma más precisa lo que sería la investigación mayor, se decidió llevar a cabo una investigación exploratoria. Fue preciso conocer, en forma preliminar, la operatoria de dichas organizaciones; si su número a nivel mundial justifica una investigación; el tipo de generalizaciones, si las hay, que pueden hacerse acerca de sus métodos y enfoques y de cuáles parecen ser las diferencias entre las formas en que tanto estas organizaciones, tanto como las instituciones convencionales de asistencia al desarrollo llevan a cabo su labor. Para estos fines se recolectó en la investigación preliminar, y a modo de información base, toda la información disponible ya sea en fuentes primarias o secundarias.

Se solicitó, a nivel mundial, tanto individual como institucionalmente, se proporcionara material u otros contactos en relación con aquellas organizaciones que, operando en países pobres, trabajen sobre los siguientes criterios o que reflejen en forma implícita motivaciones u orientaciones similares.

1. Se interesan por el desarrollo económico local;
2. Aunque comprometidas directamente a nivel local, tengan una perspectiva espacial y un radio de acción más amplio; y

3. Su intención principal sea mantener proyectos de desarrollo local o actividades que:

- a) Intenten ser permanentes;
- b) Sean diseñadas para ser autosuficientes en tanto sean empresas económicas;
- c) Se propongan una distribución amplia y equitativa de los beneficios en términos del ingreso producido, del capital creado y/o de los beneficios no materiales;
- d) Comprometan un control local con amplias bases;
- e) Se seleccionen de acuerdo a vínculos económicos conocidos y por conocer;
- f) Intenten reforzar otras actividades de desarrollo local;
- g) Intenten contribuir a una dinámica de desarrollo autogenerada (por ejemplo, mejoren el desarrollo organizativo local, mantengan el desarrollo de especialidades, etc.);
- h) Empleen tecnología diseñada acorde con los recursos, capacidades y valores locales; e
- i) Sean concebidas para responder a las necesidades de los sectores más pobres de la población local.

Estos criterios dejan en claro las tendencias, convicciones, intereses y preocupaciones dominantes de los investigadores. A la vez apuntan a una característica singular de la investigación exploratoria, es decir, que su enfoque más que "evaluar" las organizaciones, ha consistido en afirmar que aquellas que tienen como base los criterios antes señalados están en lo correcto. Seguramente algunas organizaciones se desempeñan mejor que otras. Sin embargo, el interés se centró en el tipo de enfoque, principios y métodos que se desprenden de su experiencia o que han confirmado a través de ella. La intención no fue evaluar o juzgar, sino registrar modelos.

Se reunió amplia información acerca de 70 organizaciones de desarrollo en 25 países de Asia, Africa y América Latina, Se examinó igual número de otras organizaciones que, al no satisfacer los criterios de selección, tampoco justificaban un estudio posterior. Sin que los investigadores lo diseñaran específicamente, se dio el caso que todas las organizaciones estudiadas son nativas y no gubernamentales, aunque algunas tienen lazos de trabajo con sus gobiernos.

Dentro de la investigación exploratoria hubo situaciones delicadas con algunas organizaciones que cooperaron directamente con los investigadores a condición de no aparecer públicamente. Ejemplos de organizaciones estudiadas que no están en la situación anterior incluyen: The Bangladesh Rural Advancement Committee; Population and Community Development Association (Tailandia); Sarvodaya Shramadana Movement (Sri Lanka); Save the Children Fund (Indonesia) ; Working Women's Forum (India); Centre d'Education a la promotion Collective (Camerún) ; Eastern Clinic (Sierra Leona); Community Development Foundation (Corea) ; National Christian Council of Kenya; Zambia Human Settlements Board; Ayni Ruway (Bolivia); Fundación Mexicana de Desarrollo Rural; Fundación Nicaragüense de Desarrollo e Instituto de Promoción Económico-Social del Uruguay.

Las organizaciones estudiadas presentan un rango de experiencia de entre tres a quince años, algunas de las cuales trabajan con un número

que varía entre 10 y 30 pueblos de áreas específicas, en tanto otras presentan una estructura nacional y operan en varias regiones del país. En términos generales se detectaron diversas características, tales como, por ejemplo, la existencia de organizaciones que funcionan con miembros, aunque la mayoría no los tiene. Asimismo las hay atendiendo básicamente población rural, o urbana e incluso urbanas y rurales. Existen organizaciones que tienen afiliaciones religiosas o políticas, sin que ninguna entre en una confrontación violenta con las autoridades. Hubo organizaciones que nacieron como apoyo al desarrollo, en tanto otras comenzaron como grupos con un objetivo especial, tal como en el caso de algunas que comenzaron como organizaciones de ayuda a los refugiados o en defensa de los derechos de la mujer. Todas han sufrido cambios en el tipo de apoyo entregado, de beneficiarios atendidos, de cobertura geográfica y de estructura de organización.

El análisis de estas organizaciones por porcentaje de distribución de acuerdo al tipo, tamaño, apoyo prestado, categoría de los beneficiarios, estructura de organización, sería a riesgo de opacar lo que es quizás su característica común más importante: el cambio incesante. Pareciera que estas organizaciones están constantemente aprendiendo, adaptándose, experimentando, cambiando y ésta es probablemente una de las características que las distingue más significativamente de las instituciones convencionales de apoyo. Desde el inicio del trabajo los investigadores comprendieron que gran parte de la información que requerían, para que fuese significativa, tendría que entenderse no como cualidades estáticas de las organizaciones y sus métodos, sino que como reflejo del proceso dinámico con el cual las organizaciones están comprometidas.

Las fuentes de información para esta investigación exploratoria incluyen: bibliotecas institucionales, agencias de ayuda, firmas consultoras, organizaciones multilaterales, organizaciones voluntarias privadas, archivos de proyectos, proyectos de investigación, entrevistas individuales y organizaciones nativas que operan en países en desarrollo.

La mayor parte de la información fue recogida de registros de proyectos, de informes de asesores, de documentos internos de diversas organizaciones e instituciones, de ediciones de boletines que conforman una crónica de las organizaciones nativas de desarrollo, de informes de investigaciones, de recopilación de estudios de caso y de informes autodescriptivos y autoevaluativos preparados por las organizaciones estudiadas, pero con circulación restringida.

Esta información proveniente de materiales impresos fue enriquecida con entrevistas individuales, en grupos de trabajo, intercambio de correspondencia con funcionarios públicos, becarios, consultores y equipos trabajando en terreno. Dentro de lo que fueron estos contactos personales se cuentan, a la vez, reuniones con representantes de organizaciones de desarrollo en Europa, América Latina y África, los que accedieron a proveer información relacionada con los hallazgos iniciales.

Los investigadores señalan que la identificación de las organizaciones y la recolección de información acerca de ellas se hizo mediante una selección orientada hacia aquellas que tuvieran nexos con donantes o investigadores occidentales y material escrito al cual hubiese acceso. Los lectores podrán juzgar por sí mismos el significado que esto presenta.

Para facilitar la comparación de la información recolectada sobre cada organización, la selección se hizo bajo áreas temáticas, algunas de las cuales están expresadas en términos estáticos, no siendo el caso de la información, la que necesariamente se expresó dinámicamente:

1. ¿Por qué y cómo se inicia la organización? ¿Surgió desde las bases o desde arriba? ¿Quién la controla?
2. ¿Cuáles son las funciones, estructura y naturaleza de sus operaciones? ¿De qué forma opera a nivel local y de "área-local"?¹.
3. ¿Hasta qué punto y cómo intenta la organización mantener la estructura representativa de la demanda (que identifique y plantee las necesidades y negocie los apoyos para el desarrollo y otras ayudas externas)? ¿Qué naturaleza tiene la estructura de la demanda?
4. ¿Hasta qué punto y cómo está involucrada la población beneficiada en las diferentes etapas y aspectos de la planificación, la programación y el desarrollo de los proyectos?
5. ¿Hasta qué punto y de qué forma intenta la organización reforzar la capacidad local para identificar, movilizar y administrar los recursos destinados al desarrollo económico?
6. ¿De qué forma se expresan las limitaciones que tienen las élites locales respecto de decisiones, procesos y actividades del desarrollo económico, con las cuales la organización está asociada?
7. ¿Cuáles son los criterios de acción empleados? ¿A quién y cómo rinde cuentas la organización?
8. ¿De qué manera el proyecto de aprendizaje se lleva a cabo a fin de que sea consecuente con la planificación del desarrollo económico?
9. ¿Hasta qué punto y cómo mantiene y promueve la organización proyectos de desarrollo dentro de un enfoque coordinado hacia el desarrollo local y de áreas locales?
10. ¿Cuál es la naturaleza de las relaciones entre operaciones de la organización y actividades de desarrollo económico del gobierno central?
11. ¿Cuál es la naturaleza de las relaciones con otras organizaciones que operan a nivel nacional, regional, de "área-local" y local?
12. ¿Cuáles son las fuentes y necesidades de financiamiento que la organización requiere para el desarrollo económico local y para su autofinanciamiento?

Posteriormente la información así estructurada fue comparada y analizada a objeto de determinar las generalizaciones que podrían hacerse a partir de ella. Los resultados se señalan a continuación.

Las organizaciones estudiadas tienen un carácter especial y en eso no debe haber error. Ninguna de ellas busca realizar actividades de desarrollo para los pobres, sino que intentan mantener una capacidad beneficiaria a nivel local y de "área-local" de forma que los sectores pobres puedan ayudarse a sí mismos, prestándoles esa capacidad de apoyo. Así se encuentran involucradas en un cometido de largo plazo, dinámico y flexible. A fin de alcanzar con éxito los objetivos planteados, estas organizaciones han desarrollado los medios para mantener la consistencia entre la capacidad de los beneficiarios locales, por un lado, y la actividad de proyectos

¹ El término "área-local" insinúa un área que encierra múltiples unidades locales (pueblos o vecindades), evitando la connotación de un área conformada estricta y necesariamente por una continuidad de subáreas. Este concepto de territorio de área-local tiene importancia en tanto significa para muchas organizaciones un contexto que procura alcanzar la mayor participación de beneficiarios posible en actividades de desarrollo y de economías de escala.

determinados localmente, por otra parte, en la medida en que con el tiempo se progresa en la profundidad, extensión y sofisticación del primero y en rango, magnitud y complejidad del segundo.

II. ROLES Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO

En términos generales, tanto filosófica como operacionalmente, es importante para las organizaciones de desarrollo nativas no gubernamentales estudiadas que la distribución del crecimiento, la distribución de importantes sectores y servicios de desarrollo, la estructura del sistema de producción, el patrón de demanda efectiva y la propiedad de los capitales productivos se inclinen más en favor de los sectores pobres. Estos puntos tienen mayor prioridad que un rápido crecimiento económico y que aquellas medidas que tan sólo incrementan los ingresos presentes de los sectores pobres, porque se piensa que representan un reforzamiento de los sectores en desventaja dentro del sistema dominante. La tendencia de estas organizaciones es la no confrontación, prefiriéndose estimular la formación de nuevas y mejores estructuras que reduzcan los aspectos negativos de las antiguas, más que desafiar al sistema dominante.

El reforzamiento económico, o el autorreforzamiento, es importante en tanto faculta a los sectores pobres no sólo para adquirir mayores beneficios económicos, sino que también para lograr mayor control sobre sus vidas y destinos y la capacidad de proteger o cambiar sus tradiciones religiosas, sociales y culturales. Generalmente, las organizaciones visualizan los objetivos del desarrollo económico en términos de promoción y mejoramiento de la cultura, la comunidad, la familia, la salud, la dignidad laboral, autoestima y autodeterminación. El aumento del ingreso es considerado como un medio importante, más no exclusivo, para lograr estos objetivos; en consecuencia, el aumento directo del ingreso no es estimado como el único propósito de las actividades de desarrollo y a menudo ni siquiera como el propósito principal; tampoco lo son la modernización, la urbanización, la industrialización y desarrollo económico, *per se* generalmente concebidos como objetivos finales en las filosofías de estas INGDOs (Instituciones no gubernamentales para el Desarrollo).

En términos operativos, las organizaciones sostienen que sin la participación directa de los sectores pobres en el diseño e implementación de los proyectos, tanto éstos como los programas servirán solamente a unos pocos privilegiados.

Entienden el desarrollo como un fenómeno específicamente localizado, es decir, espacialmente inducido y orientado directamente a las comunidades donde viven y trabajan los sectores pobres, a fin de reducir la injerencia de las estructuras locales de poder, ayudando a estos sectores a desarrollar organizaciones, capacidades y otros aspectos del capital humano como base para un desarrollo posterior.

Por sobre todo, consideran como su rol el llevar a cabo funciones educacionales, organizativas y de acceso a los recursos, siendo éstos de primera importancia para ayudar a identificar las necesidades locales para promover la acción social, para desarrollar conciencia a nivel individual y colectivo, para apoyar con desarrollo organizativo local, para incrementar la capacidad local de identificación, planificación, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo, para promover el acceso a los recursos de desarrollo y así colaborar en la creación de bases para la participación activa de los sectores pobres en su propio desarrollo y al interior de sus

comunidades. Lo anterior es concebido como el factor preeminente en el desarrollo económico, siendo tal vez necesarios otros factores, mas no condición suficiente.

III CAMBIO Y EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

Todas las organizaciones estudiadas tienen control nacional, aunque a veces son inicialmente llevadas a cabo con apoyo extranjero. Allí donde comenzaron como "proyectos" de una institución internacional o extranjera, el INGDO empleó eventualmente un equipo predominantemente nacional. Aquellas organizaciones que tuvieron un origen nacional, fueron generalmente impulsadas por personas instruidas, con inquietudes altruistas, a menudo apoyadas por otras organizaciones preocupadas por el bienestar de los sectores pobres. En pocas oportunidades se ha dado el caso de organizaciones de desarrollo que hayan nacido en forma espontánea, directa y exclusiva a partir de grupos locales de sectores necesitados. Incluso hubo organizaciones de afiliados compuestas por grupos locales de sectores pobres que contaron, a menudo, con apoyo externo en su proceso de formación.

Aunque algunos INGDOs se iniciaron con una filosofía operacional amplia y bien estructurada y con un enfoque integrado, ha sido más común que su origen respondiera a necesidades específicas e inmediatas, tales como abastecimiento de agua, vivienda apropiada y otros. Sin embargo, todos los casos tienen su origen en tratar de llenar las carencias manifiestas del Gobierno y por otras instituciones convencionales en la satisfacción adecuada de los problemas locales. Aunque inicialmente pueden responder de manera apropiada a los beneficiarios en términos de resolver los problemas de presión inmediata, pronto tienden a descubrir los vínculos entre sus actividades iniciales y problemas afines, de tal forma que gradualmente amplían el campo de sus funciones, así como la cobertura social y geográfica. Citamos el ejemplo de una de las organizaciones estudiadas que se inició en torno a la autoconstrucción, para luego evolucionar hacia mejoras a nivel comunal, generación de salarios, instrucción en terreno, grupos femeninos de trabajo, jardines de infantes, salud y nutrición, abastecimiento de agua potable y otros.

Las estructuras de los INGDOs estudiados varían ampliamente y en cada caso individual parecen reflejar circunstancias históricas. Así, las estructuras están en constante cambio ya que tienden a cubrir nuevas áreas de preocupación ya sea reorganizándose o estableciendo nuevos departamentos. Los equipos de trabajo son divididos en términos funcionales y geográficos siendo esencial la flexibilidad estructural para mantener una continua capacidad de respuesta a los problemas locales.

En un momento determinado, los INGDOs que trabajan con grupos de pueblos o vecindades llegan a conducir varias operaciones a nivel de "área-local" (multipoblados o multivecindades) en respuesta a las ventajas y a las presiones, tanto de la descentralización como de la agregación. El hecho de poder operar a este nivel les permite mantener equipos técnicos especializados en contacto directo con las comunidades que deben servir; les facilita la planificación e implementación de proyectos con un significado en un amplio ámbito geográfico y basados en una substantiva participación local; les permite trabajar con otras instituciones "mediadoras" a fin de movilizar, a niveles municipales o distritales, los recursos y las políticas públicas referidas a los problemas locales; posibilita la coordinación entre grupos locales e instituciones provinciales, regionales

o nacionales; finalmente, aquellos INGDOs de mayor tamaño, cuyo trabajo abarca varias "áreas-locales", en su territorio tarde o temprano se dan cuenta que la eficiencia y efectividad institucional requiere de una descentralización de ciertas funciones administrativas, de servicios y de entrenamiento a nivel de "área-local".

En la medida en que tanto el desarrollo económico como el organizativo avanzan, las economías de escala asociadas al nivel de "área-local" se hacen crecientemente manifiestas. Se ha detectado y se requiere el uso de tecnologías, de eficiencia administrativa y una combinación de recursos sólo posibles a nivel de la agregación de las capacidades locales sobre los territorios de "áreas-locales". Estos son requisitos previos para una efectiva distribución, mercadeo y establecimiento de sistemas de crédito; para la instrucción adecuada, para ciertas infraestructuras de desarrollo; para una planificación más sofisticada; para la ejecución y apoyo de proyectos microrregionales; así como para lograr influencia a nivel del gobierno local. Los nexos económicos que se desarrollan entre los grupos locales y otras comunidades incentivan la coordinación entre ellos, siendo la presencia operativa a nivel de "área-local" importante para tal efecto.

Numerosos ensayos se han realizado en relación con la centralización y descentralización de funciones dentro de las organizaciones que fueron objeto de estudio. Siempre se ha buscado el equilibrio entre las economías de escala y las eficiencias de la descentralización en tanto sirven de apoyo a las actividades de desarrollo localmente motivadas e iniciadas. Sin duda los intentos continúan, ya que el contexto evolutivo está en proceso, especialmente donde esas organizaciones tienen éxito en el logro de sus objetivos.

IV. CRITERIO DE ACCIÓN, RESPONSABILIDAD Y CONTROL

Usualmente, al menos dentro del periodo inicial, los INGDOs estudiados otorgan prioridad a la organización local y al desarrollo de sus aptitudes y autoconfianza como tales. En este periodo, en particular, aunque los proyectos locales específicos a menudo tienen un impacto económico limitado, son considerados como medio para lograr los objetivos organizativos y educacionales, al tiempo que satisfacer las necesidades locales más apremiantes. Por estas razones, inicialmente, su acción no se mide en términos de indicadores económicos generales ni de proyectos específicos. Sin embargo, con el tiempo, estas organizaciones desarrollan proyectos específicos y criterios económicos locales. Aunque los criterios macroeconómicos no se aplican, generalmente se percibe la necesidad, tomando medidas para recolectar "información factual" para la planificación, administración y evaluación, en relación a actividades de desarrollo crecientemente más sofisticadas y complejas.

Los INGDOs son controlados, en distintos grados, por sus juntas directivas, asambleas generales y/o por otras estructuras comunitarias. Asimismo, los miembros generalmente forman parte ya sea de la dirección y de los comités asesores o de vigilancia, para contribuir a proteger la independencia de la acción institucional. Aun cuando ésta parece ser una estrategia inicial efectiva, con el tiempo muchas de las organizaciones reemplazan estas directivas con representantes de los beneficiarios, a objeto de incrementar la responsabilidad hacia la población beneficiaria.

En forma directa o indirecta los donantes extranjeros ejercen una fuerte influencia sobre los INGDOs estudiados, muchos de los cuales presentan alta dependencia de fondos externos. Aunque tratan de responder

exclusivamente a las necesidades de los beneficiarios, a menudo son atraídos hacia sectores y enfoques de acuerdo con las prioridades de financiamiento que tienen las organizaciones occidentales de donantes. Algunos donantes extranjeros, si bien favorecen a instituciones y proyectos que responden a prioridades locales, al mismo tiempo extienden otros criterios de financiamiento.

Existen ejemplos ocasionales de INGDOs que declinan ofrecimientos de fondos ya sea externos o de fuentes nacionales, a objeto de mantener su independencia en programas específicos.

V. INICIO DEL PROCESO DE DESARROLLO A NIVEL LOCAL

El modo de operación a nivel local de los INGDOs estudiados es revelador de sus perspectivas y objetivos de desarrollo, de las variadas etapas de desarrollo institucional por las cuales han pasado y de su compromiso con los sectores pobres. A objeto de llegar hasta los sectores pobres en sus comunidades y apoyarlos, se utiliza mano de obra local, algunas veces en forma conjunta con técnicos de niveles más "altos" de la organización, con la intención de organizar, educar, entrenar a los beneficiarios, para proveer servicios y asistencia y para promover proyectos de desarrollo local. Este proceso se propone cimentar la capacidad necesaria entre los grupos locales para desenvolverse en forma más segura y para relacionarse más eficientemente con los sistemas económicos y gubernamentales. Aunque estas organizaciones tienen como preocupación central las condiciones individuales de los sectores pobres, rara vez trabajan en forma directa a nivel personal con los beneficiarios si no es dentro o a través del marco que significan los grupos locales.

El equipo de trabajo a menudo inicia sus actividades con repetidas visitas y reuniones en los pueblos o vecindades como una forma de determinar el nivel de interés de la comunidad o del grupo, antes de adquirir un compromiso mayor, además de comenzar con la recolección de datos básicos, para efecto de la planificación de los programas. Las actividades del proyecto mismo se inician sólo después que la comunidad exprese claramente en principio su interés y compromiso, que se haya recolectado información sobre los problemas más apremiantes, que se tenga indicios de que la comunidad entiende en parte los factores que subyacen en su pobreza y que existan las bases para un marco de trabajo de organización local para el desarrollo.

La educación y entrenamiento de los beneficiarios son parte fundamental para cimentar la capacidad local de los INGDOs estudiados. Aunque parte del proceso está diseñado para un aprendizaje empírico, desde las primeras etapas de intervención se induce ya una cierta conciencia del desarrollo. La conciencia, ya sea grupal o individual, de la posición que tienen en su sociedad y el sentido de relación con otros en situación similar se alcanzan antes de comenzar el proyecto o bien en su etapa inicial. La formación de esta conciencia, además de otros recursos, son utilizados para mantener la preocupación sobre la necesidad de organizarse y participar en forma racional. Las técnicas usadas son variadas, siendo algunas de ellas altamente sofisticadas. Se estimula la formación de grupos de análisis y discusión sobre los procesos de producción y problemas generales, otorgándose capacitación específica y usando, incluso, la recolección de información con este fin. Todo lo anterior tiene como objeto desarrollar un sentido de responsabilidad individual y colectiva, además de las aptitudes necesarias como base para la capacidad organizacional local de los beneficiarios.

Como ya se ha mencionado, se fomenta generalmente la actividad precoz en los proyectos como una forma de hacer efectiva la contribución que ésta hace al desarrollo organizativo local. Para tales efectos se ponen en práctica o se agregan nuevas actividades con cautela, ya sea en forma creciente o en menor escala. En tanto el propósito principal es proveer a los participantes de los medios necesarios para ganar experiencia y una capacitación importante, a la vez que se constituyan en el centro a partir del cual se desarrolle la capacidad individual o grupal de conciencia, la participación de los beneficiarios es fundamental a través del proceso completo de identificación, planificación y administración del proyecto, tanto como mediante un compromiso de aporte de recursos locales.

Sin embargo, al parecer, en algunos casos las metodologías de apoyo de los INGDOs estudiados son más intervencionistas de lo que su propia retórica reconoce. Aunque responden a las necesidades locales y llegan a extremos con tal de asegurar el apoyo a la comunidad, actúan como mediadores, recomendando en algunos casos el tipo de proyectos que pueden ser desarrollados y aportando ideas para proyectos específicos. Estas situaciones se dan en aquellos casos en que se detecta que el equipo local no está informado de la gama total de ideas alternativas para el desarrollo o de los recursos disponibles para implementarlas.

Más que trabajar a través de las estructuras de poder y de las élites locales existentes como medio para acceder a los recursos, a menudo estas organizaciones logran operar por debajo y en torno de ellas. Con este propósito evitan cuidadosamente trabajar con instituciones controladas por élites, ejercen un estricto criterio sobre la membrecía y enfatizan los proyectos y servicios que sean sólo de interés de los sectores pobres. Más aún, apoyan el establecimiento y el refuerzo de las organizaciones representativas y/o la legitimación de los líderes locales elegidos. Finalmente, en el intento de reducir la condición de dependencia que los sectores locales tienen con las élites, se reemplazan las funciones tradicionales de éstas, tales como la provisión de crédito, los servicios al detalle, la medicina, el transporte a los mercados y la influencia en niveles de agencias de gobierno y agentes, de las que tradicionalmente las élites derivan su poder

VI. ACTIVIDADES Y SERVICIOS DE DESARROLLO LOCAL

Todos los tipos de actividades mencionadas en relación a la puesta en marcha del proceso de desarrollo a nivel local siguen realizándose, aunque sus formas, niveles de sofisticación y énfasis cambian con el tiempo. Debido a que sólo de acuerdo a los requerimientos de los beneficiarios locales se agregan o apoyan nuevas actividades, las funciones de un INGDO del tipo encuestado pueden variar grandemente entre los grupos y comunidades.

Todas las organizaciones estudiadas juegan un rol importante en lo que se refiere, por un lado, a la planificación y desarrollo de proyectos locales y, por otro, al apoyo técnico y demás insumos del proyecto. Si se da el caso, ya sea por necesidad o por ser más apropiado, el propio INGDO entrará en convenio con otras organizaciones para la provisión de los servicios e insumos requeridos. Las áreas de proyectos en las cuales se trabaja son tantas como aquellas en las que los sectores pobres son activos: agricultura, agroindustria y ganadería; riego, tecnología agrícola, mantención y reparación de equipos; pruebas y limpieza de suelo, abas-

tecimiento y distribución de insumos agrícolas; comercialización, investigación y diseño de productos, demanda de vivienda, necesidades familiares y grupales, provisión de crédito, educación, salud, requerimientos de capacitación para alfabetizar, funciones legales y administrativas, etc.

La incapacidad de acceso al crédito de los sectores pobres parece considerarse por estas organizaciones como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo local. El punto de partida para algunos es el énfasis puesto en la parte organizativa a nivel local y en la provisión de servicios sociales, reconociendo, con el tiempo, la importancia de aquellas actividades generadoras de capital como parte de un enfoque más integrado. Otras organizaciones llegan a compromisos más directos en términos de créditos, cuando la falta de éste se convierte en obstáculo para las actividades económicas que están apoyando. De esta forma, acceden a préstamos para formación de capital ya sea directamente a través de los INGDOs, o por convenios con instituciones financieras públicas o privadas.

Adicionalmente al apoyo que se presta para el desarrollo de capital, de recursos humanos locales, de desarrollo organizacional y de proyectos, y de proveer, además, asistencia técnica, recursos y servicios requeridos, estas organizaciones juegan otros roles importantes, siendo uno de ellos el de actuar como cuerpo coordinador. La gama de actividades de coordinación se abre desde el hecho de constituir un centro de intercambio de información entre las comunidades, hasta la creación de un sistema de planificación del desarrollo económico de "áreas-locales". Las actividades de coordinación diaria han llevado a los INGDOs a actuar como agentes de comercialización o a servir de centros de procesamiento de préstamos bancarios y a coordinar otros insumos y servicios requeridos por los grupos locales.

Además de los servicios mencionados, muchos de los INGDOs estudiados entregan atención de defensa legal, actuando como grupos de presión y/o para reforzar las demandas de servicios existentes, insumos para los proyectos y fondos que se suponen orientados hacia los sectores pobres. El trabajo también consulta el asegurar que las reformas sean implementadas y mantenidas, que los funcionarios públicos manejen los problemas apremiantes en forma directa con los sectores pobres y que éstos estén representados a nivel local, de "área-local" e incluso a altos niveles de decisión administrativa.

VII. CONSTITUCIÓN DE ORGANIZACIONES BENEFICIARIAS

La capacitación es un punto vital para las operaciones de los INGDOs estudiados. Muchos plantean que el capital humano e institucional no es sólo la forma más crítica del capital en la ecuación del desarrollo, sino que, además, la forma más directamente asequible y la que puede ser más ampliamente expandida y formalmente reafirmada. Así es como entregan capacitación para líderes locales, administración, finanzas, materias legales y planificación de actividades locales, adicionalmente a la capacitación laboral, de alfabetización, nutrición, salubridad y otros. Gran parte de los servicios se orientan hacia la capacitación y educación mencionadas, las que se entregan a la comunidad ya sea a través de reuniones locales, o en centros nacionales de capacitación. Por otro lado, se espera que la experiencia de trabajo, tanto en proyectos como en otras actividades que presenten un reto en la formación de distintas habilidades, signifique otra forma de capacitación y educación. Otras posiciones desde donde estimular la capacitación local incluyen el apoyo a organizaciones cooperativas y otras formas de cooperación.

Estimulan la rotación de los líderes locales y la difusión interna de las responsabilidades, a la vez que tratan con los grupos locales en condición de igualdad, muchas veces sobre bases contractuales. El trabajo de los INGDOs estudiados comprende tanto aquellos grupos locales ya existentes, así como los que ayudaron a crearse como tales, apoyando sus esfuerzos para que sean reconocidos como legítimas entidades de desarrollo. La forma que toman las organizaciones locales es diversa según las localidades. Algunas se inician como grupos de trabajo de proyectos afines, en tanto otras tienen su origen como comités locales de desarrollo. En cualquier caso, en tanto estos grupos locales se desarrollan son estimulados y apoyados para vincularse a las estructuras de área-local o a organizaciones paralelas a los INGDOs y a partir de ellas asumir las responsabilidades en forma gradual y creciente.

En la mayoría de los casos, sin importar el número de funciones asumidas por las organizaciones locales o de "área-local", hay un rol muy importante que los INGDOs deben jugar, especialmente si se trata de uno de mayor tamaño trabajando en varios territorios de "áreas-locales". Por la vía de ejemplo, los INGDOs tratan deliberadamente de formar una "estructura de la demanda" beneficiaria capaz de plantear claramente y de negociar con las instituciones públicas y privadas la satisfacción de las necesidades asistenciales y de servicios. Los INGDOs siguen actuando como representantes de las organizaciones beneficiarias, reforzando los esfuerzos locales a través del acceso que tienen al Gobierno Central y a otras organizaciones a nivel nacional y a donantes extranjeros. Por otra parte también actúan de forma de lograr del gobierno, el sector privado y otras instituciones, una actitud más sensible y de respuesta a las necesidades locales. Así, mantienen por un lado una capacidad beneficiaria y, por otro, efectivos agentes de réplica.

VIII. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

Las organizaciones estudiadas muestran una notable habilidad para coexistir con los distintos tipos de gobierno, desde los regímenes de derecha hasta las administraciones de carácter socialista que intentan controlar todos los aspectos del proceso de desarrollo. Cuando es aconsejable, tienden a "aclararse" con las entidades apropiadas del sector público para mantener buenas relaciones y solicitar recursos públicos y privados, en función de los insumos del desarrollo. Sin embargo, aparte de sus relaciones con las instituciones beneficiarias y donantes, la mayor parte de estas organizaciones no trabajan intensamente con otras organizaciones similares en programas de actividades conjuntas. Cuando realizan trabajos conjuntos, la responsabilidad programática es, generalmente, conservada por cada INGDO. La programación conjunta significaría, por lo general, ceder algún control en la formulación de políticas y de metodologías de apoyo y, por este motivo, es evitada. Así, gran parte de estas organizaciones tratan de formar internamente la capacidad técnica y de administración requerida, así como de reforzar las estructuras de demanda local a fin de que los grupos beneficiarios puedan acceder directamente a otros servicios requeridos.

Asimismo, mientras las relaciones con las autoridades del Gobierno Central son a veces muy buenas, la colaboración regular, formalizada y activa con tales autoridades no parece ser la norma. A menudo, las autoridades del Gobierno Central consideran que las actividades de INGDOs valen la pena y las integran a sus programas mediante un contrato o como subproyectos. Sin embargo, son pocos los casos en que el Gobierno

Central invite a estas organizaciones a participar en la formulación de planes de desarrollo económico. Es más frecuente que los gobiernos aparezcan considerando las actividades de los INGDOs como marginales a sus propios proyectos de desarrollo. No obstante, las organizaciones estudiadas interactúan regularmente con las agencias gubernamentales para utilizar los servicios proveídos sin costo, tales como el uso de institutos de instrucción e investigación, asistencia técnica para proyectos agrícolas, servicio de voluntarios de agencias internacionales, tierras para el uso de los proyectos y donaciones de materiales.

Las relaciones de trabajo con las autoridades provinciales y locales tienden a ser más activas que con las agencias del Gobierno Central. Los INGDOs pueden, directa o indirectamente, promover los programas en instancias de gobierno local, colaborar en proyectos específicos, proveer servicios tales como investigación e identificación de subproyectos y actuar como asesores locales de los sectores pobres ante el gobierno local. Se han detectado pocos casos en los que estas organizaciones han sido invitadas a participar en encuentros de agencias locales, e incluso, a trabajar autónomamente al interior de tales agencias para elaborar insumos dentro de la formulación de políticas o en el control de los programas. Algunos de los INGDOs que operan en medios con apoyo político ayudan de hecho a fortalecer y coordinar las actividades de agencias provinciales, distritales o municipales implementadas dentro de los territorios en que trabajan.

Muchas de las organizaciones examinadas parecen ser eficientes en la obtención de servicios, ya sea nuevos, modificados o en la expansión de éstos para los sectores pobres, no sólo con recursos del gobierno, sino también captados en instituciones privadas. Asimismo, cumplen el rol de unir los grupos locales a las organizaciones de comercialización, a los institutos de instrucción e investigación, a los bancos y entidades de créditos, a las agencias de servicios públicos, a los técnicos especialistas y a las instituciones religiosas en un intento más regular y adecuado de reunir recursos disponibles en el área y orientarlos hacia problemas particulares. De este modo, intentan asegurar que los acuerdos alcanzados entre las partes sean consecuentes con sus propias políticas y objetivos.

IX. PLANIFICACIÓN

Aunque los INGDOs estudiados emplean muchas herramientas y técnicas conocidas por los planificadores profesionales, el modo en que enfocan la planificación del desarrollo representa, generalmente, una divergencia radical con los enfoques tradicionales. Los enfoques de planificación convencional derivan de una visión de ésta como un ejercicio creativo, pero, esencialmente, técnico. Estos se basan en el supuesto que si se obtienen datos apropiados y exactos y si éstos se procesan correctamente, se obtendrán "soluciones de planificación" adecuadas. Así, sea o no la participación del beneficiario parte del proceso, el éxito de la planificación es visto, en último término, como dependiente de la idoneidad del equipo de planificación entrenado tanto profesional como técnicamente.

Convencionalmente, la planificación del desarrollo económico establece objetivos económicos nacionales o regionales y los desagrega en niveles territoriales menores. El producto de la planificación es un plan que establece que si se adoptan las políticas recomendadas y se ejecutan los proyectos en lugares determinados, se logrará el impacto agregado deseado ya sea a nivel nacional o regional. Rara vez, un esfuerzo de pla-

nificación convencional, incluso uno descentralizado, enfrenta el desarrollo económico sobre bases territoriales localizadas en un pueblo o en un área territorial local.

Por una parte, la responsabilidad administrativa de la planificación del desarrollo y, por otra, la implementación de proyectos descansan habitualmente en autoridades separadas. Como consecuencia de esto, el resultado de un ejercicio de planificación convencional deriva usualmente en un conjunto de recomendaciones a las autoridades que tienen control sobre los recursos de implementación. Esto se ha denominado "blueprint planning", en la medida en que el resultado de un ejercicio de planificación sirve de documento para una acción válida por cierto número de años y coordinada con los presupuestos gubernamentales, con los programas y con los procedimientos administrativos.

A diferencia de la anterior, el tipo de planificación practicada y apoyada por los INGDOs, es vista como un proceso orientado al beneficiario y con valor en sí. Se considera que es un factor crítico en la formación y reforzamiento de la capacidad de los beneficiarios para efectuar actividades de desarrollo y, por lo tanto, como parte integral del proceso global de desarrollo. Empleando expertos técnicos para apoyar sus actividades, estas organizaciones consideran la planificación como un proceso a través del cual los beneficiarios aprenden con destreza creciente a plantear objetivos, a identificar y priorizar necesidades, a evaluar recursos y capacidades, a asignar responsabilidades, a planificar un conjunto de proyectos y acciones y a tomar medidas para mantener una continuidad en la capacidad administrativa.

Es un proceso progresivo y aunque eventualmente se produzcan planes escritos, éstos se conciben más como un archivo actualizado de acciones futuras, que como la representación del producto final de la planificación.

Este proceso de planificación se aborda en forma consecuente con las capacidades de los beneficiarios para emprender las actividades que demanda el proyecto, para mantenerlas, e incluso para desarrollar otras posteriores. Como tal capacidad es inicialmente rudimentaria o inexistente, las primeras actividades de planificación a nivel local tienden a ser limitadas en extensión y a concentrarse en esfuerzos de desarrollo muy simples. A través de los comités locales y de reuniones abiertas, mediante la capacitación formal e informal y mediante una variedad de mecanismos de diálogo intrainstitucional, se analizan y absorben las lecciones aprendidas a través de la experiencia. A medida que se emprenden exitosamente mayor cantidad de proyectos, se tiende a establecer, por un lado, un marco de trabajo para coordinarlos, así como también una base expandida de desarrollo local sobre la cual, gradualmente, puedan considerarse, planificarse e iniciarse proyectos de desarrollo más diversos, más complejos y más extensos.

En respuesta a las necesidades locales crecientemente diversificadas, los INGDOs se expanden hacia nuevas áreas de proyecto, considerando necesario comprometerse en una coordinación y planificación de actividades más extensas a través de los territorios de "áreas-locales".

Se abordan desde proyectos conjuntos entre grupos locales, objetivos territoriales a largo plazo, actividades coordinadas, hasta los conflictos entre grupos locales y, cuando se estima conveniente, se diseñan planes para estas "áreas-locales". La planificación de "área-local" se considera un proceso a través del cual el proyecto local, relacionado con la planificación es idealmente agregado, coordinado, mediatizado y facilitado a través del territorio del "área-local".

En tanto las actividades locales y del "área-local" se construyen una sobre la otra, los INGDOs crecen paralelamente en tamaño y en complejidad. Al ocurrir esto, la planificación que integra las actividades en curso y las futuras, tiende a entrelazarse con su propio desarrollo interno y con la planificación institucional. Mientras el INGDO expande y aclara la amplitud, variedad y estructura de sus programas y de sus recursos en respuesta a las presiones de abajo, trabaja para crear, reforzar y comprometer a las organizaciones beneficiarias de segundo nivel.

Así, en contraste con las formas de planificación tradicional, la planificación para el desarrollo practicada y apoyada por los INGDOs estudia los procedimientos en función de una interrelación gradual entre una actividad de proyecto crecientemente sofisticada, una capacidad también creciente del beneficiario de asumir responsabilidades en el desarrollo y una habilidad en aumento de parte del INGDO de apoyar coordinadamente un conjunto muy amplio de actividades.

Para la planificación del desarrollo rural integrado, lo anterior significa que la integración rural deberla ser estimulada estratégicamente para que así emergiera en forma incremental y orgánica, más que totalmente preplanificada de modo convencional, de tal forma que la velocidad con que esto suceda sea función de la experiencia creciente y de la capacidad tanto del INGDO como de las organizaciones beneficiarias, permitiéndoles reconocer e integrar un amplio conjunto de actividades para el desarrollo dentro de los territorios de las "áreas-locales".

X. CONCLUSIONES

Las secciones precedentes han entregado datos sobre los INGDOs estudiados e información acerca de sus principios generales de operación. La tendencia es a:

- Considerar el desarrollo económico como un incremento de la capacidad de desarrollo de los recursos productivos de los sectores pobres, más que como crecimiento económico propiamente tal.
- Considerar la creación y el reforzamiento de las organizaciones beneficiarias locales y de "área-local" como absolutamente indispensables para lograr el desarrollo económico, por cuanto sin ellas no se puede esperar un desarrollo sostenido.
- Considerar que la actividad del desarrollo para ser efectiva debe surgir desde dentro de la comunidad local o en el caso de provenir de afuera, debe ser internalizada con el fin de ser usada en forma adecuada por el grupo local.
- Mantener el desarrollo sobre los términos del lugar específico, trabajando directamente con grupos de futuros beneficiarios en sus comunidades.
- Insistir en un fuerte compromiso y participación de los beneficiarios en todas las etapas del proyecto de desarrollo incluyendo su ejecución.
- Reforzar los grupos existentes donde sea conveniente y ayudar a crear otros nuevos donde se estime necesario.
- Desarrollar programas extensivos de educación y capacitación que mejoren la comprensión tanto individual como colectiva, las habilidades de los beneficiarios y el desarrollo organizativo de acuerdo con las necesidades de cada comunidad.

- Comprometer al nivel local en proyectos y actividades diseñadas para mejorar la capacidad del beneficiario y aumentar el acceso a los recursos.
- Recolectar y analizar la información adecuada para el nivel y tipo de planificación o de evaluación para lo que es requerida.
- Proveer apoyo al desarrollo organizativo, a la planificación tanto de proyectos como de desarrollo y a la solución técnica de los problemas, así como entregar capacitación, coordinación y defensa legal en los niveles locales y de áreas-locales.
- Extender la duración e intensidad de los servicios de desarrollo al mismo tiempo que ampliar la cobertura tanto geográfica como social.
- Agregar nuevas funciones y programas en respuesta a la demanda del beneficiario emanada de su experiencia en torno a las actividades existentes.
- Respalidar las funciones locales diseñadas para facilitar el compromiso del beneficiario con tareas administrativas y técnicas más centralizadas.
- Ligar los grupos beneficiarios locales y de "áreas-locales" con instituciones fiscales y privadas a fin de obtener los servicios, recursos y cambios de política requeridos.
- Tomar medidas para mantener una actitud más positiva por parte de las agencias gubernamentales y otras instituciones que puedan dar respuesta a las necesidades de los sectores pobres.
- Orientar e integrar en forma creciente las operaciones a nivel de "área-local" y apoyar el desarrollo de la capacidad organizativa del beneficiario.
- Comprometer a las organizaciones beneficiarias locales y de "área-local" en un tipo de planificación que sea incremental, basada en el aprendizaje, dinámica y que se expanda orgánicamente en sus objetivos.

Un resumen ulterior, determina cuatro puntos como centrales en los métodos usados por los INGDOs estudiados y los separa substancialmente de los métodos utilizados por agencias convencionales de apoyo al desarrollo.

1. Los INGDOs enfrentan la organización, planificación y el desarrollo como un proceso unitario, cuidadosamente progresivo con respecto a cada grupo beneficiario en cada localidad servida.
 2. Todas las actividades asumidas son diseñadas y orientadas de tal forma de reforzar los grupos beneficiarios con los cuales trabajan.
 3. Apoyan la formación gradual de vínculos entre grupos beneficiarios y autoridades locales a objeto de lograr una mayor eficiencia.
 4. En la medida en que los INGDOs tienen éxito en la formación de una capacidad de desarrollo local, experimentan un cambio y una evolución consecuentes a fin de conservar la eficiencia.
-