

# Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL PRIMAVERA DE 1999 NÚMERO 177

## Estudio sobre las organizaciones no gubernamentales en proyectos respaldados por el Banco

**T**RABAJAN EN EL TERRENO, LLEGAN HASTA LAS comunidades pobres y las zonas apartadas, identifican las necesidades locales, logran la cooperación de la población marginada y prestan servicios. En los dos últimos decenios, las ONG han participado en un número creciente de proyectos apoyados por el Banco Mundial debido a su experiencia en materia de socorro de emergencia y el desarrollo participatorio. Desde 1989, cuando el Banco aprobó una directriz operacional para instar al personal y a los prestatarios a incorporar a las ONG en sus actividades, hasta la mitad de los proyectos aprobados anualmente han contemplado la participación de las ONG. Con todo, la calidad e intensidad de esta colaboración es despareja.

En un estudio preparado por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), que abarcó trabajos en el terreno en Bolivia, Brasil, India, Kenya y Malí, se llegó a la conclusión de que una sólida participación de las ONG puede contribuir al éxito del proyecto. Sin embargo, tal participación no es la norma

y, por lo tanto, se pierden muchas oportunidades para beneficiar a los pobres. El DEO llegó a la conclusión de que ya es hora de que el Banco y sus asociados adopten un enfoque más eficaz con respecto a la participación de las ONG en los proyectos ejerciendo una influencia positiva en el entorno en que se



desenvuelven las ONG, adoptando procedimientos más flexibles, y fortaleciendo la supervisión de la participación de dichas organizaciones; en síntesis, asegurando que se sigan en forma más estricta las directrices del Banco.

### Antecedentes

Las ONG suelen mantener total o considerable independencia de los gobiernos y sus objetivos son más humanitarios que comerciales. El Banco las define como organizaciones privadas que se dedican a actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente y estimular el desarrollo comunitario. Los proyectos aprobados por el Banco comprenden ONG tanto nacionales como internacionales –que actúan como intermediarias en apoyo de actividades básicas– así como organizaciones más pequeñas de base comunitaria (OBC), que a menudo incluyen a los propios beneficiarios del proyecto.

El Banco no otorga préstamos en forma directa a estas organizaciones, pero alienta a los gobiernos prestatarios a que las consulten y a que cuenten con ellas en las operaciones que él apoya. Hasta 1997, dos tercios de los proyectos financiados por el Banco que contenían disposiciones sobre la participación de las ONG estaban en los sectores agrícola, sanitario y social; el 70% de esa cifra se ha aprobado después de 1990. El mayor número de proyectos con cláusulas para la participación de las ONG corresponde a África, seguida de Asia y América Latina. Es mucho más probable que las ONG intervengan en la ejecución y en el mantenimiento que en el diseño. Según las estimaciones sobre 1997, de los proyectos con cláusulas para la participación de las ONG, el 73% contaría con ONG nacionales, el 71% con organizaciones de base comunitaria, y el 15% con ONG internacionales.

El estudio del DEO estuvo basado en un examen teórico sobre la participación de las ONG en los proyectos financiados por el Banco, en una encuesta entre los jefes de proyectos acerca del financiamiento de las ONG y en una evaluación en profundidad de 37 proyectos en Bolivia, Brasil, India, Kenya y Malí. El presente estudio se concentra en tres cuestiones fundamentales:

- ¿Aumentan las ONG la eficacia de los proyectos respaldados por el Banco?
- ¿Qué es lo que favorece –u obstaculiza– la participación eficaz de las ONG?
- ¿Hay casos en los cuales la participación de las ONG resulta contraproducente?

### Resultados

En el estudio se comprobó que en los datos sobre los proyectos se sobrevalora la participación de las ONG. Los documentos de evaluación del Banco informan únicamente acerca de la participación *proyectada* de las ONG. Más aún, el término *participación* se interpreta en sentido tan amplio que tiene poco significado. El DEO emprendió un análisis de los datos agregados sobre la participación de las ONG en los proyectos respaldados por el Banco, pero tuvo dificultades para establecer relaciones entre la participación de las ONG y los resultados, el desarrollo institucional, o la sostenibilidad del proyecto. Además, las estadísticas no reflejan en forma precisa el monto de los fondos proporcionados a las ONG. La encuesta entre los jefes de proyecto reveló que muy pocos proyectos verifican estos flujos. En consecuencia, el Banco no puede determinar la eficacia de las ONG en función de los costos ni establecer comparaciones entre los proyectos que incluyen ONG y los que no lo hacen.

A pesar de que las ONG hacen contribuciones valiosas a los proyectos, hay diferencias significativas entre los objetivos y los resultados. De los 37 proyectos examinados en profundidad, la participación de las ONG fue calificada como poco satisfactoria en 19 casos (Cuadro 1). Pero en 12 de los proyectos la calificación fue satisfactoria y en 6 muy satisfactoria. Muchos de los más eficaces se habían preparado o aprobado a partir de 1995, lo que revela una mejor preparación y ejecución en los proyectos más recientes. Se observaron resultados positivos cuando las ONG pudieron intervenir desde los primeros momentos, se eligieron por su capacidad y experiencia demostradas, y fueron tratadas como socios más que como contratistas (todo ello de acuerdo con las directrices del Banco). Esta práctica acertada no está institucionalizada. La participación fructífera de las ONG depende a menudo de los funcionarios del Banco o del gobierno que, en forma individual, conocen a fondo a las ONG e intervienen directamente.

**CUADRO 1: Resultado de la participación de las ONG en algunos proyectos respaldados por el Banco**

	Todos los proyectos		Proyectos a partir de 1995	
	No.	%	No.	%
Muy satisfactorios	6	16	1	11
Satisfactorios	12	32	5	56
Poco satisfactorios	19	51	3	33
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>100</b>	<b>9</b>	<b>100</b>

Además, el estudio comprobó que el Banco no utiliza los talentos de las organizaciones bilaterales, fundaciones, u otros posibles socios que tienen un profundo conocimiento y comprensión de la comunidad de ONG gracias a su largo contacto sobre el terreno. Los procedimientos de contratación y de consultoría son inflexibles y el financiamiento público de ONG es lento e imprevisible, lo que frustra los esfuerzos de grupos pequeños, sin fines de lucro. La participación de las ONG sólo se evalúa en contados casos. Es más, en el estudio se comprobó que la información sobre la participación de las ONG no suele constar en los archivos del proyecto, sino en la memoria de los jefes de proyecto y en registros no oficiales.

### ¿Qué es lo que favorece –u obstaculiza– la participación de las ONG?

El DEO comprobó que “son varias las cosas que deben hacer bien todas las partes implicadas” para que prosperen los proyectos que cuentan con la participación de ONG. Entre los principales factores que estimulan la participación de las ONG figuran los siguientes: creación de un ambiente de apoyo para las ONG; aprovechamiento de la experiencia obtenida sobre el terreno; trabajo con ONG que puedan y quieran crecer con el fin de participar en proyectos más grandes financiados por el Banco; fomento de la participación seleccionando y reclutando acertadamente las ONG y haciendo que participen en el proyecto desde el comienzo; incorporación de los beneficiarios en el proyecto alentando a las ONG a actuar como intermediarias; desembolso de fondos a las organizaciones sin contratiempos y con puntualidad; supervisión y evaluación de los proyectos y resultados, y comunicación eficaz para mejorar las relaciones de trabajo y resolver los problemas.

Al mismo tiempo, basta con hacer mal unas pocas cosas para que la asociación con una ONG dé pocos resultados o fracase. Los principales obstáculos son los siguientes: escasa identificación con los programas por parte de los prestatarios, que no ven con buenos ojos a las ONG o no están convencidos de que sean necesarias; escasa familiaridad de los prestatarios con la comunidad de las ONG; falta de participación por parte de las ONG, lo que reduciría la responsabilidad local; ausencia de detalles críticos en las especificaciones sobre el papel de las ONG; deficientes cauces de comunicación; información insuficiente a las ONG acerca de la forma en que funcionarán los proyectos; excesivo control de las ONG por parte de los organismos ejecutores del proyecto, y procedimientos extremadamente complejos para contratar y financiar a las ONG.

En opinión del DEO las ONG no deberían participar en los proyectos del Banco en los siguientes casos: primero, cuando los procedimientos no se adaptan bien a las capacidades de las ONG. Por ejemplo, el flujo esporádico de fondos de los gobiernos puede someter a dura prueba los recursos financieros de las ONG y poner en peligro sus programas. Segundo, cuando el apoyo para la participación de las ONG no se puede mantener durante todo el tiempo de duración del proyecto. Tercero, cuando los proyectos apoyados por el Banco pueden afectar negativamente a las ONG, por ejemplo, cuando imponen expectativas y calendarios no realistas sobre procesos tales como las tareas realizadas en participación con las comunidades.

### Recomendaciones

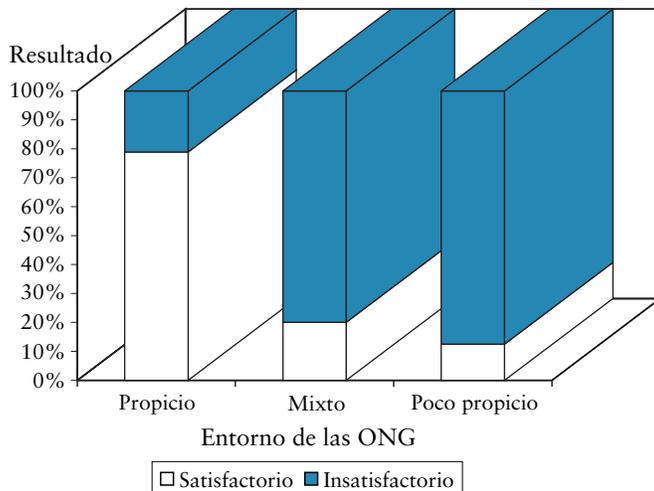
Se pueden conseguir buenos resultados si el Banco vela por una aplicación más eficaz de sus directrices sobre las ONG. El DEO recomienda lo siguiente:

- *Relaciones de asociación.* El Banco y los prestatarios deberían establecer asociaciones estratégicas con los donantes, fundaciones y otras instituciones con mayor experiencia de colaboración con las ONG.
- *Entorno propicio.* El Banco debería alentar a los gobiernos a establecer un ambiente de apoyo a las ONG por medio de su diálogo sobre políticas con los prestatarios y la promoción de prácticas recomendadas en la legislación del país sobre las ONG.
- *Fortalecimiento de las capacidades.* El Banco debería incrementar su capacidad de fomentar las asociaciones ayudando en cada país a las ONG a entender qué es el Banco y cómo funciona, y contratando especialistas locales en ONG. Con ello se ayudaría a los prestatarios a fortalecer su capacidad para establecer relaciones con las ONG y a explorar el uso de instrumentos adaptables de financiamiento. Se requieren recursos para fortalecer a las ONG más allá de los proyectos actuales: los equipos de estudio deberían recibir capacitación para poder evaluar con realismo las capacidades de las ONG y ayudarlas a entender los procedimientos de trabajo.
- *Planificar la participación de las ONG.* Para estimular una preparación del proyecto más basada en la integración y la participación, el Banco debería ayudar a los prestatarios a establecer una justificación clara de la participación de las ONG; identificar y reclutar a los socios de las ONG en base a su competencia probada; comprometer a las ONG pertinentes desde un comienzo en el diseño del proyecto, e incluir en el Plan de ejecución del proyecto normas sobre las relaciones de asociación. Para evitar la rigidez y un financiamiento esporádico

e imprevisible perjudiciales para socios pequeños y sin fines de lucro, el Banco debería simplificar los procedimientos; ofrecer directrices sobre costos razonables de los contratos con las ONG y ayudar a los prestatarios a usar mecanismos sencillos y responsables para la transferencia de fondos a las ONG.

- *Seguimiento y evaluación y gestión de los conocimientos.* El Banco y los prestatarios deberían asegurar que la participación de las ONG se pueda supervisar antes de la aprobación de los proyectos; proporcionar incentivos para hacer que esa supervisión sea sencilla y poco costosa; estimular las evaluaciones conjuntas entre los socios, y solicitar sistemáticamente la opinión de los beneficiarios. Finalmente, el Banco debería establecer una nueva base de datos de las ONG, en la que se reúnan datos fiables, por países, sobre las medidas programadas y adoptadas, los recursos utilizados y los resultados logrados.

### GRÁFICO 1: El entorno, determinante del éxito de la participación de las ONG



### Respuesta de la administración

La administración del Banco está de acuerdo con el contenido de las conclusiones y recomendaciones del DEO, comenzando con el mejor uso de la práctica recomendada 14.70 (que reemplaza a la anterior Directriz Operacional). Se está haciendo lo posible por aprender de los gobiernos, donantes, fundaciones y otras organizaciones acerca de la colaboración con las ONG,

por formar asociaciones estratégicas a nivel institucional, y por conseguir un mayor apoyo a las ONG entre los gobiernos. Las misiones residentes y las unidades regionales de desarrollo social, en cooperación con la Unidad de ONG del Banco, intervendrán más en la supervisión y en la difusión de información. La administración estuvo de acuerdo en que el fundamento, reglas y mecanismos para el financiamiento de la participación de las ONG deberían establecerse en los primeros momentos, pero consideraba que sería oneroso hacer del financiamiento de las ONG objeto de una supervisión especial. La administración estima que los mecanismos existentes para el financiamiento de las ONG son adecuados, a pesar de que continuará explorando las oportunidades de mejorar los procedimientos y de estimular la flexibilidad.

La administración estuvo de acuerdo con la mayoría de las recomendaciones, pero señaló que la mayor parte de la revisión del DEO se refiere a proyectos antiguos y, en consecuencia, no refleja plenamente los acontecimientos recientes en la colaboración entre el Banco y las ONG. En los últimos dos años el Banco ha aumentado su colaboración con las ONG y ha nombrado especialistas en ONG para mejorar la colaboración y el diálogo entre los gobiernos, las ONG y el Banco. Los programas de extensión están siendo ampliados para fortalecer la comprensión por parte de las ONG acerca del Banco y de sus procedimientos. La administración convino en que la práctica tradicional de identificar los “proyectos con participación de las ONG” basándose en la manifestación de intención en la evaluación inicial sobrevalora la participación real. El Banco está fortaleciendo ahora la supervisión, localizando proyectos con intensa participación de las ONG y haciendo más hincapié en las inspecciones en el terreno.

El Comité sobre la eficacia en términos del desarrollo (CODE) del Directorio Ejecutivo del Banco estuvo de acuerdo con la mayoría de las recomendaciones del DEO y destacó la respuesta constructiva de la administración acerca del estudio. El Comité recaló que el Banco debería ayudar a los prestatarios a entender y apreciar el valor del trabajo de las ONG en sus países y apoyar a los gobiernos para que establezcan estructuras reguladoras más idóneas para las ONG. El Comité destacó la necesidad de cambiar las actitudes dentro del Banco, para conseguir un talante más comprensivo y una mayor disposición a colaborar con las ONG.

### Proyecto de rehabilitación de tierras con alto contenido de sodio, Uttar Pradesh (India): una estrecha asociación entre el gobierno, las ONG y las Organizaciones basadas en la comunidad (OBC)

DESDE 1945 EL GOBIERNO DE UTTAR PRADESH, en la región septentrional de la India, ha tratado de rehabilitar 1,2 millones de hectáreas de tierra agrícola castigadas por una nueva plaga. El exceso de riego ha hecho en algunos casos que la sal aflore a la superficie, condenando el suelo a la improductividad. Los intentos por mejorar este suelo denso, blanco y de alto contenido alcalino han sido infructuosos, debido a un planteamiento impuesto de arriba, a la escasa participación de propietarios pequeños y de castas inferiores, y a la deficiente supervisión y evaluación de los proyectos. En los años ochenta, sin embargo, una ONG local, Sarvodaya Ashram, comenzó a organizar a los campesinos para que recuperasen sus terrenos. El éxito de este plan condujo con el tiempo al proyecto de rehabilitación de tierras con alto contenido de sodio, que fue aprobado por el Banco en 1993. El proyecto se basa directamente en la experiencia de Sarvodaya Ashram y en su trabajo con las OBC y las ONG.

Pese a la debilidad relativa de las ONG en Uttar Pradesh y a un ambiente sin apoyo y aún “hostil” para la colaboración entre el Gobierno y las ONG, el proyecto ha conseguido unos resultados impresionantes y ha ayudado a los campesinos de una de las regiones más pobres del estado. La eficaz asociación entre el Gobierno y las ONG fue respaldada por los siguientes factores:

- Personal del proyecto y de las ONG altamente motivado y comprometido en un proceso continuo de aprendizaje.
- Gestión del proyecto basada en la participación, por medio de una unidad que actúa como mediadora entre el Gobierno y las ONG.
- Funciones y responsabilidades claramente definidos para todos los participantes.
- Información periódica y transparente que se comparte entre todas las partes implicadas.
- Supervisión y evaluación profesional e independiente.

## Précis

“Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects: A Review”, Christopher Gibbs, Claudia Fumo y Thomas Kuby, ISBN No. 0-8213-4456-0, febrero de 1999. Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el Infoshop del Banco Mundial:

Tel.: 1-202/458-5454

Fax: 1-202/522-1500

Correo electrónico: [pic@worldbank.org](mailto:pic@worldbank.org)

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: [ecampbellpage@worldbank.org](mailto:ecampbellpage@worldbank.org)

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: [OED\\_Help\\_Desk@worldbank.org](mailto:OED_Help_Desk@worldbank.org)

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

**DESCARGO DE RESPONSABILIDAD:** OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.