

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.199
28 de febrero de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

HAITI: NOTA SOBRE LA PRESENCIA DE LOS ORGANISMOS
NO GUBERNAMENTALES EN EL SECTOR SOCIAL

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. Rasgos generales de la situación social en Haití	2
2. Las organizaciones no gubernamentales en el sector social	11
a) Aspectos generales	11
b) La situación particular de Haití	13
3. Perspectivas de la participación de las organizaciones no gubernamentales en los sectores sociales	16

Introducción

Esta nota tiene su origen en la preocupación de la CEPAL por el deterioro social que ha acompañado a la crisis económica que, con mayor o menor intensidad, ha asolado a los países de la región. La reducción generalizada del gasto público social, o bien la impotencia de elevarlo de niveles exigüos --como ocurre en Haití--, obliga a recurrir cada vez más a fuentes privadas de financiamiento --nacionales o extranjeras-- o bien comunitarias y a otras formas de organización social. Ante esta situación, las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden constituir una vía alterna de apoyo parcial a la debilidad de las instituciones oficiales del sector social. Al menos este es el caso de Haití, país que se seleccionó como área de reflexión por la importante presencia de estos organismos en su vida económica y social.

Haití ha recibido tradicionalmente ayuda internacional en una proporción mayor que otros países de la región. Su extrema pobreza, que no sólo se refleja en el exigüo nivel de ingreso sino también en los indicadores sociales --de los más rezagados del hemisferio occidental-- ha justificado el flujo continuo de ayuda económica a la vez que ha despertado sentimientos humanitarios tanto de fuentes oficiales de cooperación como de instituciones privadas.

Son conocidos los obstáculos estructurales que se oponen a que esta pequeña economía encuentre una senda de desarrollo que permita elevar el nivel de vida de su población. También es manifiesta la estrechez de sus finanzas públicas que, además, por atender otras prioridades relegaron el desarrollo social. Ello porque el gasto social en Haití es el más bajo de la región y uno de los menores del mundo, que presenta además irracionalidades en su ejecución. Así, la ayuda externa se hizo imprescindible para llenar, por lo menos en forma parcial, este enorme hueco de la asistencia social.

Las ONG han actuado en el escenario económico y social haitiano de una manera más o menos espontánea y, por su propia esencia, al margen de la actividad gubernamental. Se han estudiado poco porque su número es enorme y sus caracteres y objetivos de lo más variados, a veces encubiertos, lo cual dificulta su conocimiento y el acceso a conclusiones generales. Las asociaciones religiosas parecen ser las que más abundan. Coexisten organizaciones con sede en el exterior --que canalizan importantes recursos

financieros y trabajo voluntario— con las locales, que movilizan recursos locales y en ocasiones también externos. Además, por distintas razones, gobiernos extranjeros y organismos internacionales han mostrado recientemente una preferencia por las ONG como una vía paralela a la oficial para aportar su ayuda.

En este entorno operan muchas ONG, que se han centrado en campos específicos, normalmente con mayor agilidad y eficiencia que las instituciones públicas, dado su reducido tamaño y otras características propias. Sin embargo, esta ventaja comparativa suele perderse por su actuación aislada y en pequeña escala en proyectos puntuales.

No es propósito de esta nota investigar de manera exhaustiva la presencia de las ONG en Haití porque otros organismos internacionales que allí operan se proponen hacerlo próximamente. El interés de la CEPAL reside, más bien, en destacar el potencial que ofrecen para mejorar una situación social deprimida que, por lo demás, el sector público tiene escasas posibilidades de mejorarla por su estrechez financiera, entre otros factores.

La nota tiene un carácter general y se divide en tres secciones. En la primera se describe a grandes rasgos la situación social de Haití y se establecen algunas comparaciones en el ámbito internacional, con la preocupación de destacar la baja eficiencia de los gastos destinados al sector social, en parte por limitaciones institucionales.

En la segunda sección se describe en términos generales la actividad de las organizaciones no gubernamentales: su número aproximado, sus características y los campos específicos en los que actúan.

Por último, a manera de conclusión, más que evaluar los resultados de las ONG, se pretende destacar el potencial de que disponen como importantes agentes para la difícil y urgente tarea de elevar el nivel económico y social del país.

1. Rasgos generales de la situación social en Haití

Durante las últimas décadas Haití compartió la suerte de otros países al consolidar avances manifiestos en muchos de sus indicadores sociales (véase el cuadro 1). Sin embargo, no por ello escapó a su rezago social ni fue posible sacar de los umbrales de la pobreza a una parte apreciable de su población, mientras que los demás países avanzaron, en general, con mayor celeridad. En el ámbito latinoamericano y del Caribe, Haití comparte con

Cuadro 1

HAITI: EVOLUCION DE ALGUNOS INDICADORES SOCIALES

	1950	1960	1987
Tasa de natalidad ^{a/}	46	45	34
Tasa de mortalidad ^{a/}	26	23	13
Tasa de mortalidad infantil (0-1 año) ^{a/}	220	197	118
Tasa de mortalidad menores de 5 años ^{a/}	...	294	174
Esperanza de vida al nacer ^{b/}	38	42	55
Analfabetismo ^{c/}	...	86	62
Agua potable ^{d/}	...	25	59
Alcantarillado ^{d/}	...	19	42

Fuente: UNICEF, Estado mundial de la infancia 1989 y CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1988.

^{a/} Por cada mil habitantes.

^{b/} Años.

^{c/} Porcentajes de la población de 15 años y más.

^{d/} Porcentajes de la población urbana.

Bolivia los indicadores sociales más exiguos. (Véase el cuadro 2.) A escala mundial, de 161 países considerados por el UNICEF, Haití ocupa el lugar 35 más bajo de la escala. Países africanos y algunos pocos asiáticos son los que se encuentran en una situación todavía más desventajosa. ^{1/} (Véase el cuadro 3.)

Las carencias sociales de Haití son abrumadoras. La tasa de mortalidad infantil --en el primer año de vida-- de 118 al millar, es la mayor del hemisferio occidental. En ella se refleja una de las tasas más elevadas de recién nacidos con peso bajo (17%), resultado, a su vez, de un alto grado de desnutrición de la madre. Según la información disponible, en el ámbito latinoamericano y caribeño es el país con mayor insatisfacción nutricional por lo que se refiere a disponibilidad de calorías y se encuentra entre los más desprovistos del mundo.

Algo parecido ocurre con el nivel de analfabetismo (60% entre los hombres, 65% entre las mujeres), si bien el país registra una tasa relativamente más favorable de deserción de la educación primaria en comparación con otros países. En el campo de la salud, en cambio, una proporción apreciable de la población (70%) tiene acceso potencial a los distintos servicios, situación relativamente más ventajosa que la de otros países de la región. ^{2/} En suma, la población que se encuentra en un grado de pobreza absoluta asciende a cifras casi sin paralelo en la región (65% en zonas urbanas, 80% en las rurales) y fuera de ella. De acuerdo con la escasa información disponible para distintos países, sólo Ruanda, Burundi y Bangladesh presentan un panorama aún más desolador. ^{3/}

En la región latinoamericana Haití destaca por presentar el nivel más bajo de ingreso per cápita (330 dólares) y, sin embargo, comparte con Bolivia, con un ingreso de casi el doble, una situación social igualmente deficiente. En cambio, Guyana, cuyo ingreso medio se sitúa entre los de

^{1/} Véase, UNICEF, Estado mundial de la infancia 1989, págs. 94 a 108. La lista de países que en él se presenta es acorde a la tasa descendente de mortalidad de menores de cinco años.

^{2/} No obstante, el 55% de la población vive lejos --más de una hora a pie-- de una institución de salud. Véase, UNICEF, Haiti: Analysis and Prospects, vol. I, General Overview, 1988, pág. 30.

^{3/} Sin restar méritos a la fuente de estos datos --el UNICEF-- por la labor de haber recopilado y sistematizado esta información de carácter mundial, debe tomarse en cuenta que muchas de las cifras consignadas pueden adolecer de falta de homogeneidad y de comparabilidad internacional, por lo que deben tomarse como aproximaciones.

Cuadro 2

HAITI: COMPARACION DE ALGUNOS INDICADORES SOCIALES Y ECONOMICOS EN EL AMBITO LATINOAMERICANO Y CARIBENO

País ^{a/}	Tasas de mortalidad menores de cinco años	Tasas de mortalidad infantil (0-1 año)	Esperanza de vida al nacer	Tasas de alfabetización de adultos hombres/mujeres (%)	Alumnos que terminan con éxito la enseñanza primaria	Recién nacidos con bajo peso (%)	Consumo diario de calorías per cápita en nivel requerido (%)	Población con acceso a agua potable	Población con acceso a servicios de salud	PNB per cápita (dólares)	Población por debajo del nivel de pobreza absoluta urbana/rural (%)	Gasto social per cápita (dólares)
	(1987)	(1987)	(1987)	(1985)	(1980-1986)	(1982-1985)	(1985)	(1980-1987)	(1980-1987)	(1986)	(1977-1986)	(1980-1985)
Bolivia	176	111	54	84/65	32	15	88	49	63	600	.../85	...
<u>Haití</u>	<u>174</u>	<u>118</u>	<u>55</u>	<u>40/35</u>	<u>45</u>	<u>17</u>	<u>79</u>	<u>35</u>	<u>70</u>	<u>330</u>	<u>65/80</u>	<u>13</u>
Perú	126	89	64	91/78	51	9	84	55	...	1 090	49/...	...
Honduras	111	70	65	61/58	27	20	95	69	73	740	14/55	58
Guatemala	103	60	63	63/47	38	10	99	52	34	930	66/74	60
Nicaragua	99	63	64	.../...	37	15	105	56	83	790	21/19	166
Ecuador	89	64	66	85/80	50	10	88	47	62	1 160	40/65	...
Brasil	87	64	65	79/76	20	8	107	77	...	1 810	.../...	...
El Salvador	87	60	64	75/69	68	15	91	40	56	820	20/32	54
República Dominicana	84	66	67	78/77	88	16	110	62	80	710	45/43	96
México	70	48	69	92/88	66	15	97	75	45	1 860	.../...	120
Colombia	69	46	65	89/87	37	15	97	70	60	1 230	32/...	...
Paraguay	63	42	67	91/85	48	6	97	26	61	1 000	19/50	...
Venezuela	45	36	70	88/85	68	9	93	2 920	.../...	...
Guyana	39	31	70	97/95	84	11	81	73	89	500	.../...	...
Argentina	38	32	71	96/95	66	6	99	64	71	2 350	.../...	341
Panamá	35	23	72	89/88	73	8	93	82	80	2 330	21/30	292
Uruguay	32	27	71	93/94	88	8	98	80	80	1 900	22/...	...
Chile	26	20	72	97/96	...	7	106	94	...	1 320	27/...	251
Trinidad y Tabago	24	20	71	97/95	78	...	94	99	...	5 360	.../39	...
Jamaica	23	18	74	.../...	80	9	93	86	...	840	.../80	...
Costa Rica	23	18	75	94/93	75	6	104	91	80	1 480	.../...	137
Cuba	19	15	74	96/96	86	8	108/...	590

Fuente: UNICEF, Estado mundial de la infancia 1989. El gasto social se estimó sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional y del UNICEF.

a/ Los países están ordenados con arreglo a la tasa de mortalidad de menores de cinco años.

Cuadro 3

HAITI: COMPARACION DE ALGUNOS INDICADORES SOCIALES Y ECONOMICOS CON OTROS PAISES DE MENOR DESARROLLO

País ^{a/}	Tasas de mortalidad menores de cinco años	Tasas de mortalidad infantil (0-1 año)	Esperanza de vida al nacer	Tasas de alfabetización de adultos hombres/mujeres (%)	Alumnos que terminan con éxito la enseñanza primaria	Recién nacidos con bajo peso (%)	Consumo diario de calorías per cápita en nivel requerido (%)	Población con acceso a agua potable	Población con acceso a servicios de salud	PNB per cápita (dólares)	Población por debajo del nivel de pobreza absoluta urbana/rural (%)	Gasto social per cápita (dólares)
	(1987)	(1987)	(1987)	(1985)	(1980-1986)	(1982-1985)	(1985)	(1980-1987)	(1980-1987)	(1986)	(1977-1986)	(1980-1985)
Malawi	267	151	48	52/31	28	10	95	51	80	160	25/85	11
Etiopía	261	155	42	.../...	41	...	94	6	46	120	60/65	6
<u>Haití</u>	<u>174</u>	<u>118</u>	<u>55</u>	<u>40/35</u>	<u>45</u>	<u>17</u>	<u>79</u>	<u>35</u>	<u>70</u>	<u>330</u>	<u>65/80</u>	<u>13</u>
India	152	100	59	57/29	38	30	94	56	...	290	40/51	17
Omán	147	91	57	47/12	60	14	102	14	91	4 980	.../...	56
Lesotho	139	101	57	62/84	27	10	100	14	...	370	50/55	47
Egipto	129	87	63	91/78	64	7	127	76	...	1 090	21/25	77
Indonesia	120	85	57	83/65	80	14	109	36	75	490	26/44	5
Kenya	116	73	59	70/49	62	13	87	28	...	300	10/55	23
Zimbabwe	116	73	59	81/67	79	15	84	52	71	620	.../...	85
Birmania	98	71	61	.../...	27	16	117	29	33	200	40/40	9
Tailandia	51	40	66	94/88	66	12	102	66	70	810	15/34	51

Fuente: UNICEF, Estado mundial de la infancia 1989. El gasto social se estimó sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional y del UNICEF.

a/ Los países están ordenados con arreglo a la tasa de mortalidad de menores de cinco años.

ambos países, goza de indicadores sociales mucho más elevados. Este fenómeno se repite al compararse con otras áreas; Birmania destaca como país con un nivel económico mucho más bajo que el de Haití (200 dólares per cápita) pero sus indicadores sociales son notablemente superiores.

La vocación social de estos últimos países explica parte de estas diferencias, ya que en ellos los gobiernos conceden prioridad al desarrollo social, lo cual se manifiesta en el gasto social, su eficiencia para utilizar el apoyo de otras fuentes --internacionales y nacionales-- y, entre otros factores, la capacidad de organización de la sociedad en este sentido.

En el ámbito latinoamericano, Haití es el país con menor gasto público orientado al sector público (13 dólares per cápita). Esto contrasta con el otro extremo, Cuba, con casi 600 dólares. Al compararse con otros países de menor desarrollo, el gasto social de Haití resulta también bajo. Su evolución en la primera mitad del decenio de 1980 muestra, a grandes líneas, una tendencia estacionaria. Su participación dentro del PIB se ha mantenido en 4% y, en términos por habitante, en unos 13 dólares. (Véase el cuadro 4.) Asimismo, la participación del gasto social dentro del gasto público total --alrededor de 20% en Haití-- resulta baja si se compara con otros países de la región en donde el promedio oscila alrededor del 40%. (Véase el cuadro 5.) Dentro del área norte de América Latina y el Caribe, el 4% de Haití contrasta con el 16% de Costa Rica y el de un 20% de Cuba. 4/

En el caso haitiano, una buena parte de este gasto proviene de la ayuda internacional cuya importancia relativa se estima ha aumentado. En cuanto a la ayuda oficial, según la información disponible, su monto total ha crecido a lo largo del decenio, hasta rebasar los 100 millones de dólares. Es decir, unos 20 dólares por habitante. Sin embargo, estas transferencias no se orientan todas al sector social, atienden también en buena medida, aspectos de carácter económico, en particular los orientados a favorecer la producción agrícola.

Se estima que por lo menos dos tercios del presupuesto nacional se financian con ayuda externa. 5/ En 1984 este aporte significó el 83% de la

4/ Véase, CEPAL, Notas preliminares sobre la situación social y los gastos sociales de países seleccionados de América Latina y el Caribe (LC/MEX/R.135), 16 de febrero de 1989.

5/ Otros dos tercios provienen del Banco Mundial y de Estados Unidos, a los que siguen en importancia el Banco Interamericano de Desarrollo, Francia y el Canadá. Véase, UNICEF, Haiti: Analysis and Prospects, op. cit., pág. 30.

Cuadro 4
HAITI: GASTO PUBLICO SOCIAL

	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Porcentajes del PIB</u>					
<u>Total</u>	<u>3.3</u>	<u>4.4</u>	<u>3.9</u>	<u>3.8</u>	...
Educación	1.3	1.3	1.2	1.1	1.1
Salud	0.9	1.4	1.1	1.1	1.0
Asistencia y seguridad social	0.9	1.0	0.9	0.9	...
Vivienda y servicios comunales	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3
Otros	0.1	0.7	0.5	0.5	0.4
<u>Dólares por habitante</u>					
<u>Total</u>	<u>9.8</u>	<u>13.0</u>	<u>12.4</u>	<u>13.2</u>	...
Educación	3.8	4.0	3.8	4.0	4.0
Salud	2.6	4.0	3.4	3.6	4.0
Asistencia y seguridad social	2.8	2.8	2.8	3.4	...
Vivienda y servicios comunales	0.2	—	0.8	0.6	1.2
Otros	0.4	2.2	1.6	1.6	1.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook, 1987.

Cuadro 5

HAITI: ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL GASTO DEL GOBIERNO

(Porcentajes del PIB)

	1981	1982	1983	1984	1985
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Defensa	9.6	9.9	8.9	8.6	8.4
Gasto social	16.7	24.3	22.4	20.3	...
Educación	6.6	7.3	6.9	6.0	6.0
Salud	4.5	7.4	6.1	5.7	5.7
Seguro social y otros sociales	4.8	5.4	5.1	5.1	...
Vivienda y servicios de la comunidad	0.2	0.2	1.4	0.9	1.7
Otros servicios sociales	0.6	4.0	2.9	2.6	2.5
Servicios económicos	28.0	19.6	13.0	12.8	11.4
Servicios públicos generales	6.2	14.5	19.1	19.0	19.3
Otras funciones	39.5	31.7	36.6	39.3	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional,
Government Finance Statistics Yearbook, 1987.

inversión en educación, el 74% en salud y el 85% de la dotación de agua potable. Datos de 1988 estiman la cooperación externa en 154 millones de dólares. De ese monto 61% provino de fuentes bilaterales, 26% del sistema de las Naciones Unidas, 9% de otras fuentes bilaterales y sólo 6%, o sea 7 millones de dólares, de las ONG del exterior. 6/ Ahora bien, según otros autores, estas estimaciones se elevan a 80 millones y destacan la importancia de las ONG más que como fuente de recursos, como canalizadoras de esa ayuda bilateral y multilateral, como vía alterna a la gubernamental. 7/

Circunscribiéndose sólo al sector salud, existen estimaciones extraoficiales de que el sector público y el privado --local e internacional-- participan en partes iguales en un gasto que podría situarse entre 16 y 23 dólares por habitante al año. Este total supera, por ejemplo, al de la República Popular China (17 dólares) y Tailandia (8 dólares), donde los resultados son mucho más favorables, a juzgar por sus indicadores en este campo.

Si bien no es válido comparar sistemas de salud tan diferentes como los de países asiáticos y el de Haití, resulta pertinente llamar la atención de que existen en este país problemas de organización de los servicios de salud, de asignación de prioridades y de utilización de la infraestructura y el equipo existentes.

La Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial coinciden en destacar tres características dominantes en los servicios de salud de Haití: a) La elevada participación de los salarios personales (90% frente a una proporción óptima de 70%), lo que necesariamente reduce los gastos de operación; b) La concentración de servicios en las zonas urbanas (70% de los médicos atienden al 20% de la población en Puerto Príncipe, ciudad que recibe el 60% de los gastos en salud), y c) La baja prioridad concedida a los servicios preventivos, que reciben sólo el 5% del gasto total. La vacunación, la educación sanitaria e higiene y la planificación familiar son financiados en su mayor parte con recursos exteriores, sin que existan visos de participación estatal en este campo. A ello cabría sumar la deficiente

6/ Véase, PNUD, Coopération au développement, Haiti, rapport 1988, julio de 1989.

7/ Véase, Alfred Sawadogo, Les ONG en Haiti e les perspectives d'un dialogue permanent de concertations, documento interno de la División de ONG del PNUD en Nueva York. Puerto Príncipe, marzo de 1989.

organización y manejo del personal y la subutilización de las instalaciones de primeros auxilios.

Entre más de 500 instituciones de salud, 90 son hospitales o centros equivalentes, que tienen una tasa de utilización inferior al 50%. La tasa promedio de ocupación de las camas no llegaba al 35% en 1986. Pero más allá de estas deficiencias, los problemas de salud provienen de los exiguos niveles de nutrición y de higiene. El difícil acceso a tomas de agua potable constituye un indicador más claro de la situación de la salud, que las propias camas de hospital disponibles.

Algo similar parece ocurrir en el campo de la educación donde se conjugan los esfuerzos del sector público y del sector privado en una proporción aproximada de 40% a 60%, respectivamente. Una parte sustancial del gasto público se orienta a la educación, básicamente primaria. Se incurre en excesivos gastos administrativos por la elevada proporción de salarios dentro del total. Las ONG --en particular las de carácter religioso-- y otras agrupaciones privadas participan cada vez en mayor proporción en la labor educativa del país.

Sin embargo, pese a haberse puesto en práctica una campaña de alfabetización de tres años, el grado de analfabetismo continúa siendo elevadísimo. Asimismo, se advierte una enorme deserción escolar y una escasa enseñanza técnica y profesional. También en este campo se observan debilidades institucionales.

Mayores progresos parecen haberse realizado en materia de conducción de agua potable, pese a la orografía del país, así como en el saneamiento, tareas en las que también participan activamente las ONG. Aún así las carencias continúan siendo abrumadoras.

2. Las organizaciones no gubernamentales en el sector social

a) Aspectos generales

Las organizaciones no gubernamentales se denominan así por su carácter privado y por operar en forma paralela y sin mayores nexos con los gobiernos. Su campo de acción es de lo más variado, pero se ha centrado en el desarrollo económico y social.

Existe evidencia de un crecimiento exponencial del número de estas organizaciones en el mundo en los últimos años, así como de su reciente

incursión en actividades relacionadas con el desarrollo económico y el apoyo a la producción. También, se reconoce que entre ellas las agrupaciones de pobres se han organizado mejor, han tomado conciencia de su capacidad de movilización y su militancia ha aumentado, al significar una acción cívica de "abajo hacia arriba".

En general se reconocen cuatro ventajas comparativas de las ONG por su capacidad de:

- i) Acceder a los pobres de zonas rurales y regiones remotas;
- ii) Promover participación local y su capacidad de organizarse;
- iii) Operar con bajos costos, dado su carácter voluntario, y
- iv) Innovarse y adaptarse al operar en comunidades para satisfacer necesidades detectadas.

De la misma manera se han identificado cuatro limitaciones en la operación de las ONG:

- i) Su impacto reducido, sólo a nivel local, y escasa trascendencia;
- ii) Su débil autosustentación, o la dificultad de sobrevivir a lo largo del tiempo sin ayuda externa;
- iii) Su reducida capacidad técnica, y
- iv) Falta de circunscripción en un ámbito nacional de programación.

El hecho de incorporar las ONG al trabajo voluntario significa más que inducir el desarrollo, desde un ángulo financiero, promover la movilización ciudadana en acciones de autoayuda y autopromoción, mediante estructuras organizadas de grupos voluntarios, lo cual amplía la energía social para el desarrollo local. Las asociaciones comunitarias suelen ser las más idóneas. Sin embargo, con frecuencia, en virtud de su escala reducida en la que suelen operar, las ONG no reconocen su importancia o insignificancia ante fenómenos generalizados como la pobreza, por ejemplo. Es decir, no ofrecen por sí solas una solución a los problemas sociales del país en que operan, si bien significan un vasto potencial para atenuarlos. Este potencial, más que financiero es organizativo. ^{8/}

^{8/} Véase, Michael M. Cernea, Non-governmental Organizations and Local Development, World Bank, Discussion Papers No. 40, Washington, 1988.

b) La situación particular de Haití

Se desconoce el número de ONG que opera en Haití. Estimaciones burdas lo elevan a más de 500. Esta cifra parece elevada, porque incluye un cúmulo de pequeños organismos locales. El UNICEF las estima en 215, de las cuales 129 son filantrópicas y preponderantemente extranjeras. ^{9/} Casi 120 están legalmente reconocidas. Al igual que en otros países, esta proliferación de las ONG ha sido relativamente reciente, sobre todo en el último decenio.

Entre los organismos que operan estrictamente en el sector social, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reportó, en un directorio elaborado en 1980, 97 con origen o sede en alguno de sus países miembros. Estos organismos abarcan, en su mayoría, más de un campo de acción simultáneamente, por lo que pueden atender al mismo tiempo aspectos educativos, de salud o de bienestar social. Destaca la elevada proporción de asociaciones religiosas --más de la mitad del total-- que contribuyen en estos fines, tanto católicas como protestantes. La mayoría de estas organizaciones prestan ayuda simultánea a diversos países y son pocas las que operan de manera exclusiva en Haití. En fin, casi dos tercios son de origen estadounidense; siguen en importancia las canadienses, que representan más del 15%. También es significativa la contribución de los países europeos francófonos --Francia, Bélgica, Suiza-- y en menor proporción las asociaciones voluntarias alemanas, holandesas, suecas e internacionales. ^{10/} (Véase el cuadro 6.)

Las ONG cobraron importancia considerable en Haití como una alternativa distinta del gobierno para la canalización de fondos. En efecto, la desconfianza hacia prácticas gubernamentales de regímenes pasados fue una de las razones que desalentó a muchas fuentes de financiamiento a conceder ayuda por la vía oficial. Muchos usuarios de los servicios sociales comparten esa confianza. Las ONG se convirtieron, así, en medio idóneos para orientar la ayuda en la dotación de servicios sociales a la población, labor que realizaron al margen de la actividad y de la supervisión gubernamental. A ello se asoció la idea de mayor eficiencia de las ONG, en comparación con el burocratismo del aparato estatal. Esta idea de mayor eficiencia se asocia, por lo demás, al reducido tamaño de la mayoría de ellas, a su carácter

^{9/} Véase, UNICEF, Haiti: Analysis and Prospects, op. cit., pág. 28.

^{10/} Véase, OCDE, Directory of Non-governmental Organisations in OECD Member Countries in Development Co-operation, París, 1981.

Cuadro 6

HAITI: NUMERO DE ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES DE
PAISES DE LA OCDE EN EL SECTOR SOCIAL, 1980

	Total	Estadounidenses	Canadienses	Europeos ^{a/}
<u>Sector social</u> ^{b/}	<u>97</u>	<u>60</u>	<u>15</u>	<u>22</u>
Religiosos	57	37	9	11
Laicos	40	23	6	11
Salud	59	43	5	11
Religiosos	31	23	4	4
Laicos	28	20	1	7
Educación	49	29	8	12
Religiosos	29	18	5	6
Laicos	20	11	3	6
Bienestar social	52	29	10	13
Religiosos	27	16	6	5
Laicos	25	13	4	8
Nutrición	17	13	1	3
Religiosos	7	6	-	1
Laicos	10	7	1	2
Sanidad y agua	9	7	1	1
Religiosos	4	3	1	-
Laicos	5	4	-	1
Vivienda	7	6	-	1
Religiosos	3	3	-	-
Laicos	4	3	-	1

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de OCDE, Directory of non-governmental organisations in OECD member countries in development co-operation, París, 1981.

a/ Bélgica, Francia, Países Bajos, República Federal de Alemania, Suecia y Suiza. Se incluyen también organismos internacionales.

b/ El total del sector social no corresponde a la suma de las distintas áreas pues muchos organismos operan en varias a la vez.

informal, a su escaso grado de regulación y a su vocación desinteresada de servicio. Sin embargo, tal mérito no siempre ha sido merecido pues ciertas ONG tampoco han cumplido de manera eficiente con sus objetivos. En ocasiones éstos han sido sólo aparentes, ya que en realidad se orientan en esencia, por ejemplo, al proselitismo religioso, político, etc. Existen, pues, al respecto prejuicios y debe tratarse el problema de la eficiencia en términos del todo --el sector público y el privado-- que ofrece servicios sociales a la comunidad. En realidad algunas de las instituciones sociales que operan en la actualidad son mixtas. ^{11/}

La legislación vigente sobre el funcionamiento de las ONG data tan sólo de 1982. El Decreto del 13 de diciembre de ese año --que actualmente se pretende modificar-- previó, entre otros aspectos, la creación de la Unidad de Coordinación de las Acciones de las ONG (UCAONG) en el Ministerio de Planificación y Cooperación Externa. Desafortunadamente su funcionamiento ha sido limitado, pues lejos de ejercer una labor necesaria de coordinación de las actividades de estos organismos, ha fungido como órgano de reconocimiento de su status, mediante procedimientos harto largos e ineficaces. ^{12/}

Hay una falta de diálogo entre el gobierno y las ONG y la mayoría de ellas trabaja en forma autónoma y aislada, al seguir directivas propias. No obstante, la gran dispersión de resultados puede evitarse agrupando las ONG en asociaciones, como la Haitian Association of Voluntary Services (HAVA), integrada por aproximadamente 80 organismos que atienden distintas necesidades, o bien, más específicamente la Association des Organisations Privées de Santé (AOFS) que coordina las ONG que operan en el campo de la salud. Estas asociaciones permiten a las ONG miembros intercambiar experiencias y, hasta cierto punto, coordinar sus políticas.

Cuantitativamente resulta difícil en extremo precisar el total de recursos financieros que las ONG manejan, por su propio modus operandi y por lo viable que les resulta recabar fondos de fuentes privadas, además de los que reciben de vías oficiales y de organizaciones internacionales. Sin embargo, se estima que las ONG financian dos tercios de los proyectos del sector social, lo cual mostraría su importante presencia. ^{13/}

^{11/} Véase, UNICEF, Haiti: Analysis and Prospects, op. cit., pág. 29.

^{12/} Véase, Alfred Sawadogo, op. cit.

^{13/} Véase, UNICEF, Haiti: Analysis and Prospects, op. cit.

3. Perspectivas de la participación de las organizaciones no gubernamentales en los sectores sociales

El desarrollo social de Haití y la atenuación de la pobreza son tareas urgentes y necesarias, pero difíciles de cumplir por las severas limitaciones estructurales y de coyuntura que se enfrentan para llevarlas a cabo. Una verdadera política social se sustenta en el crecimiento acelerado de la economía. Esto, por lo menos en el caso haitiano, parece improbable que se logre en la actualidad.

Dentro de un escenario de lento crecimiento económico se podría avanzar, sin embargo, en materia social si los distintos agentes de la sociedad tuvieran la voluntad política para ello. Por su importancia, se consideran prioritarios la movilización de recursos públicos, su racionalización, el incremento de su eficiencia y la definición de una clara política social a nivel nacional. Sin embargo, no debe restarse importancia a otras fuerzas sociales autónomas, a nivel de base, que pueden ejercer una importante actividad de "abajo hacia arriba".

En este campo, resulta de particular relevancia la labor que las ONG realizan directamente con grupos comunitarios, al contribuir a su organización y al actuar en el terreno sobre la base de proyectos que si bien de alcance modesto, con frecuencia son realistas.

Si la labor de las ONG en Haití es ya en sí trascendente, existen muchos elementos que apuntan hacia su mayor participación en el escenario social y económico haitiano.

Se ha hecho presente, por una parte, el problema de credibilidad hacia los gobiernos, lo cual no es sólo privativo de Haití. Esta desconfianza no sólo proviene de nuevas fuentes externas de financiamiento, que han optado por canalizar sus recursos mediante las ONG, sino también internamente, puesto que hay suspicacia entre la población local, frente a los programas sociales gubernamentales.

Existen elementos que desvirtúan la verdadera labor social de las ONG, como el ser utilizadas por entidades extranjeras para fines de proselitismo ideológico --político en muchos casos, aunque también religioso--, lo cual escapa al control del gobierno y puede llegar a erigirse en una amenaza a la cohesión social. Por otra parte, el incumplimiento de programas sociales gubernamentales, o su falta de apego a la realidad local, ha defraudado de manera creciente a la población. En el caso particular de Haití, el hecho de

que así haya ocurrido durante decenios de gobiernos antipopulares ha intensificado este sentimiento de rechazo, alimentado también por prácticas corruptas y mecanismos de coerción de las autoridades locales.

Por otra parte, las posibilidades del Estado de aumentar sus funciones sociales parecen irreales. Más que incrementar su gasto social, el Estado deberá mejorar su eficiencia. También habrá de concentrarse en la formulación de una política social realista. Sobre este aspecto, tanto autoridades nacionales como organismos internacionales especializados en los distintos sectores sociales cuentan con un diagnóstico de las principales fallas en cada campo, y con los elementos que pueden aportar mejoras sustanciales con relativo poco esfuerzo.

En síntesis, las ONG, por su reducida escala de operaciones, no pueden ofrecer una respuesta a nivel nacional. La forma tan aislada en que operan, por las suspicacias que se muestran entre sí y las que existen frente al gobierno, les resta esta posibilidad. Sin embargo, si se coordinaran por medio de federaciones y mediante el diálogo en instancias oficiales ágiles y eficientes, esto podría dar cohesión a sus acciones, e incluso les permitiría tener mayor presencia en la formulación y ejecución de políticas sociales.

Pero su vocación se circunscribe más bien al nivel local. Es allí donde, por su propia naturaleza, inciden de manera positiva y eficiente en la organización de las comunidades para desarrollar estrategias de sobrevivencia y otras formas de autoayuda de las que difícilmente se puede ocupar el poder central.