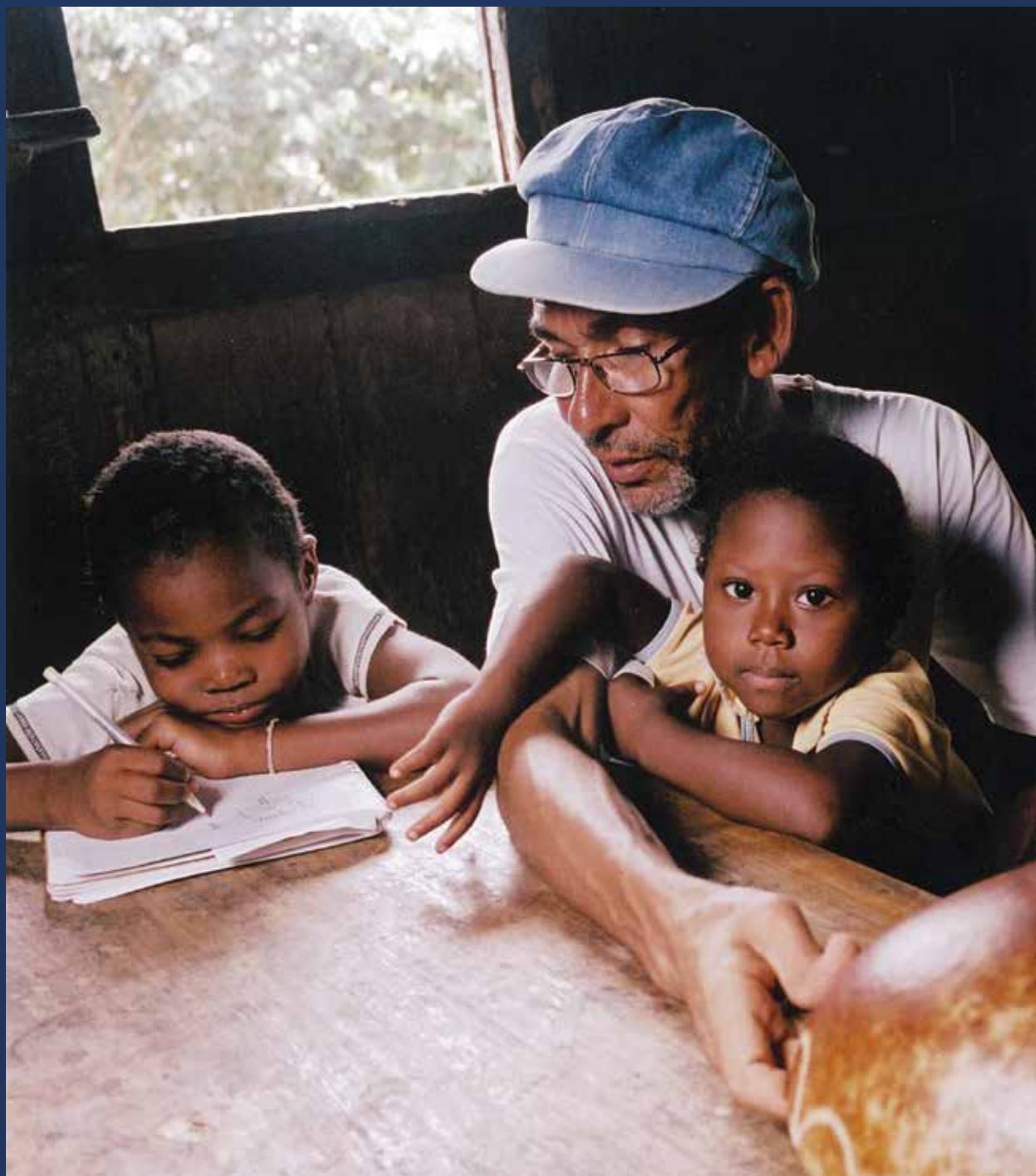


Desarrollo de Base

Revista de la Fundación Interamericana

Foco: Perspectivas actualizadas



VOLUMEN 35

2 0 1 4

La Fundación Interamericana (IAF), organismo autónomo de ayuda exterior del gobierno de Estados Unidos, fue creada en 1969 para promover el desarrollo basado en la autoayuda mediante donaciones directas a organizaciones de América Latina y el Caribe. Su presupuesto operativo está compuesto por asignaciones del Congreso, recursos provenientes del Fondo Fiduciario de Progreso Social, fondos canalizados por medio de acuerdos entre organismos y aportes de donantes externos.

La IAF imprime *Desarrollo de base* en inglés y español. Versiones en inglés, español y portugués se encuentran en www.iaf.gov en formato pdf o html. Los puntos de vista expresados no son necesariamente los de la IAF. El contenido original producido por la IAF y publicado en *Desarrollo de base* pertenece al dominio público y puede ser reproducido libremente. No obstante, ciertos materiales de esta revista fueron proporcionados por otras fuentes y podrían estar protegidos por derechos de propiedad intelectual. La reproducción de dichos materiales puede requerir el permiso previo del propietario de tales derechos. La IAF solicita que se le notifique sobre cualquier reproducción y que se identifique la fuente. *Desarrollo de base* aparece en el catálogo del *Standard Periodical Directory*, el *Public Affairs Service Bulletin*, el *Hispanic American Periodical Index* (HAPI) y la base de datos de *Agricultural Online Access* (WORLD). Números anteriores de la revista se pueden obtener en línea. Para recibir la revista, solicítela por correo electrónico a publications@iaf.gov o escriba a la siguiente dirección:

Desarrollo de base
Fundación Interamericana
1331 Pennsylvania Ave., N.W., Suite 1200
Washington, D.C. 20004

El propósito de esta revista es compartir experiencias de desarrollo de base con una variedad de lectores. La editora invita a presentar artículos sobre temas pertinentes, entre ellos los siguientes:

- cómo se organizan y trabajan los sectores pobres de América Latina y el Caribe para mejorar sus vidas;
- problemas y tendencias en el ámbito del desarrollo;
- cómo cooperan las instituciones para fomentar el desarrollo de la región.

Sírvase dirigir sus consultas a Paula Durbin, a la dirección indicada más arriba, o a la dirección electrónica pdurbin@iaf.gov.

Portada: Niños afroecuatorianos con Juan García, una autoridad sobre el patrimonio africano de Ecuador. Página opuesta: la líder indígena argentina Rosario Quispe con mujeres bolivianas. Ambas fotos de Patrick Breslin. Este número contiene el último artículo en su serie sobre el liderazgo en grupos de base.

Impresa en papel reciclado utilizando tinta a base de soja.



The Inter-American Foundation

Robert N. Kaplan, Presidente

Consejo Directivo

Eduardo Arriola, presidente
Thomas Dodd, vicepresidente interino
J. Kelly Ryan
John P. Salazar
Jack Vaughn
Roger Wallace

Desarrollo de base

Revista de la Fundación Interamericana

Directora ejecutiva: Paula Durbin
Editor asistente: Eduardo Rodríguez-Frías
Editor de fotografías: Mark Caicedo
Ediciones traducidas: João Bezzara, Darío Elías, Aura Triana-Pacheco
Diseño e impresión: Amy Ellis, Talleres Gráficos del Gobierno de Estados Unidos.

Desarrollo de Base

Revista de la Fundación Interamericana

VOLUMEN 35

2 0 1 4

Contenido

Perspectivas actualizadas

Liderazgo en las bases: Lawrence ya no vive aquí <i>Patrick Breslin</i>	2
Discapacidades e inclusión en Paraguay <i>Eduardo Rodríguez-Frías</i>	14
Una diplomática en favor de derechos	20
Auditorías: más allá de los resultados <i>Michael Campbell</i>	22
Rendición de cuentas en Colca <i>Eric Hirsch</i>	28
Cómo la ley restringe la libertad de asociación en las Américas <i>Jocelyn Nieva</i>	30

Foro para becarios: las mujeres y la economía globalizada

Volunturistas y tejedoras mayas: amistad, fricciones y comercio equitativo <i>Rebecca Nelson</i>	35
Estaciones e incertidumbre: las temporeras de Chile <i>Jelena Radovic Fanta</i>	42

En la IAF

De ida y vuelta al Lago Titicaca <i>Kevin Benito Healy</i>	48
Desarrollo vertical ascendente en el aula <i>Robert Maguire</i>	54
The Development Set <i>Ross Coggins</i>	57
Exponer la pobreza en un museo <i>Maleah Paul</i>	58
La violencia crónica y las organizaciones de base <i>Tani Adams</i>	60
Recursos	66



Perspectivas actualizadas

El aprendizaje y el cambio son temas recurrentes en este ejemplar de *Desarrollo de Base*, cuyo linaje se remonta a *Ellos saben cómo*, el influyente libro publicado en 1977, en el cual se reflejan las lecciones derivadas de los primeros cinco años de operaciones de la IAF. Mi capítulo favorito de este clásico del desarrollo hace hincapié en la importancia del fracaso para el proceso de aprendizaje. Basándose en las experiencias iniciales de la IAF, identifica varios “síndromes” de nombres gráficos que pueden socavar el éxito. Por ejemplo, el “síndrome de Lawrence de Arabia” es una advertencia sobre iniciativas que dependen de una sola persona carismática. A lo largo de las décadas, la IAF ha tomado precauciones destinadas a minimizar este riesgo, pero no se puede negar el papel catalítico de los visionarios fuertes y capaces que llevan las riendas de algunas de nuestros o donatarios más productivos.

Por esa razón, el artículo de Pat Breslin en este ejemplar es una revisión bienvenida a la salvedad que se incluye en *Ellos saben cómo*. Breslin examina con más detenimiento el liderazgo en las bases e identifica las características que comparten las seis personas cuyos perfiles él ha elaborado para estas páginas durante los últimos años. Es preciso admitir que su inventario no es exhaustivo. En el análisis, por ejemplo, no se menciona la disposición de estos hombres y mujeres a meterse la mano al bolsillo y a invertir un tiempo precioso lejos de sus familias.

Este tipo de sacrificio personal se pone de relieve, no obstante, en el artículo de Eduardo Rodríguez-Frías sobre la Fundación Saraki, cuyos directivos paraguayos no solo subsidiaron la iniciativa en un principio, sino que han convertido los derechos de los discapacitados en una causa familiar. Las actividades de la IAF en lo que respecta a este activismo se remontan a sus primeros años y son congruentes con su mandato, que promueve una participación más amplia en el proceso de desarrollo. Grupos de base financiados por la IAF han ejecutado proyectos de rehabilitación, capacitación, desarrollo de empresas y educación del público. En vista de que la

Organización Mundial de la Salud calcula que alrededor del 15 por ciento de la población del mundo vive con alguna discapacidad, hacer caso omiso de este sector y no aprovechar sus destrezas constituye un desperdicio trágico de recursos. Rodríguez-Frías hace énfasis en dos lecciones —que las cifras cuentan y la legislación es importante— las cuales han beneficiado a defensores de los discapacitados y deben ayudarles en su labor de mostrarle a la sociedad que la plena inclusión significa empleo.

¿Y qué decir del liderazgo y la rendición de cuentas en materia financiera? En su condición de donante, la IAF depende de auditorías periódicas para confirmar el cumplimiento de los términos en que se otorga financiamiento y para identificar problemas, especialmente cuando los sistemas de gestión y los controles están menos desarrollados. Rosario Quispe, sobre quien Breslin escribió un perfil, aparece en el artículo de Michael Campbell, que ha estado al frente del programa de auditorías de la IAF desde 2006, y ofrece un ejemplo del potencial de las auditorías para identificar casos que enseñan. Sin embargo, como en otros aspectos del desarrollo de base, el aprendizaje ocurre en ambas direcciones. Los auditores se enfrentan al desafío que implican las condiciones y los interrogantes que su formación universitaria nunca cubrió, y el personal de los donatarios aprende y adquiere destrezas como resultado de sus interacciones.

Los artículos de Jocelyn Nieva y Tani Adams ilustran los nuevos desafíos que enfrentan los líderes de base y la misión de la IAF. Las iniciativas voluntarias organizadas florecieron a pesar de los obstáculos que les impusieron los gobiernos autoritarios cuando la IAF comenzó a otorgar donaciones, a principios de los años 70. Aquellos regímenes han sido reemplazados por gobiernos elegidos democráticamente, pero ¿es el entorno más favorable? Desafortunadamente, Nieva documenta una nueva amenaza péfida que toma su forma en legislación hostil o ambigua. Esta es una tendencia alarmante, ya que las democracias saludables dependen de una sociedad civil

robusta que goce de libertad de reunión, organización y funcionamiento en favor de intereses comunes. Aunque las guerras civiles ahora son raras, las tasas extraordinariamente elevadas de homicidios y otros delitos violentos en muchos países indican que una forma nueva y debilitante de conflicto puede haber tomado su lugar. Adams deja al descubierto la naturaleza sistémica de la violencia que se manifiesta en muchas formas en las comunidades donde operan grupos de base, bosqueja un nuevo enfoque para examinar el problema e informa sobre la manera en que la IAF y sus aliados en cinco países están aplicando su marco.

Las fuerzas económicas globales siempre han influido en las condiciones a nivel de la comunidad. Dos becarias de la IAF que realizaron investigaciones para su tesis de doctorado aportaron artículos en los cuales se analiza el impacto local de los mercados lejanos. Jelena Radovic Fanta informa sobre cómo las temporeras del sector agrícola de Chile enfrentan las condiciones de su empleo estacional. Rebecca Nelson describe las tensiones y los sacrificios relacionados con el turismo de voluntarios, desde la perspectiva de tejedoras guatemaltecas. Estos artículos son ejemplos excelentes del conocimiento que resulta de la investigación académica sobre el contexto en el que ocurre el desarrollo, motivo por el cual la IAF apoya investigaciones de estudiantes doctorales como telón de fondo de nuestras labores.

En vista de que el desarrollo de base arroja tantas lecciones, parece inevitable que sea objeto de discusiones en el aula. Entre los muchos ex funcionarios de la IAF a los que han acogido las instituciones académicas están Kevin Healy y Bob Maguire. Healy, quien se jubiló en abril después de 36 años de trabajo, reflexiona sobre su larga carrera con la IAF, que le brindó múltiples oportunidades para incorporar su experiencia en publicaciones y cursos universitarios. Bob Maguire, actual director del programa de Estudios Latinoamericanos y Hemisféricos de George Washington University, ha estado enseñando las materias de Reducción de la pobreza y Desarrollo



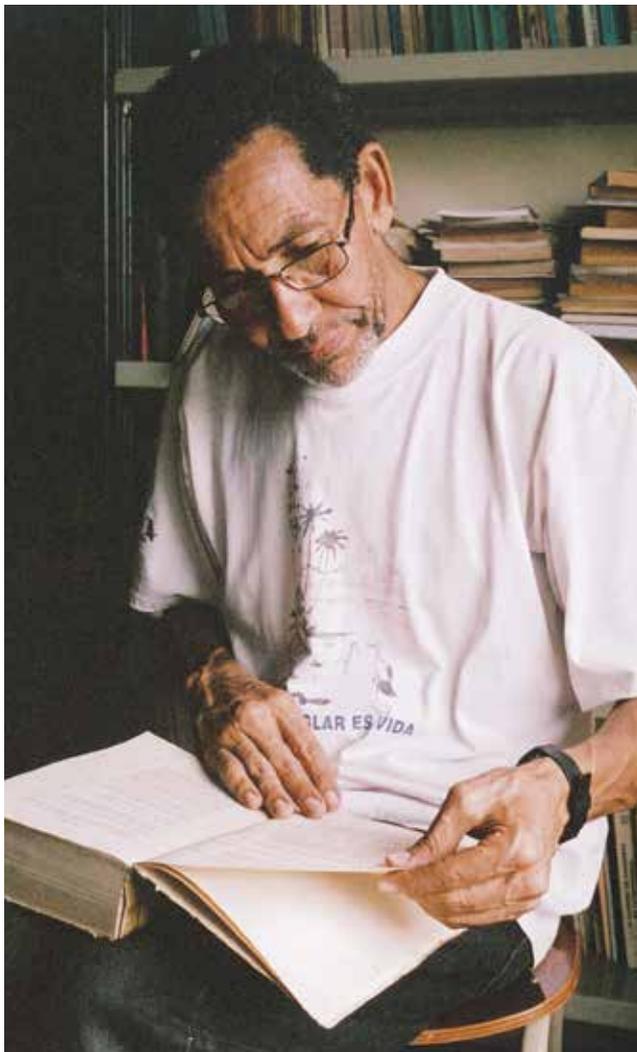
vertical ascendente desde 2011. Su clase se basa en una gama de materiales de la IAF, entre ellos algunos tomados de sur evista, para que sus estudiantes piensen en el desarrollo de otra manera.

Una de las lecturas obligatorias del plan de estudios de Maguire es el intemporal poema satírico “The Development Set”, escrito por Ross Coggins justo antes de que se incorporara a la IAF a finales de los 70, y no pudimos resistir la tentación de reimprimirlo aquí. El poema se difundió como un virus, incluso antes de que todo el mundo tuviese una computadora, y no ha aparecido todavía una crítica más ingeniosa a la noción de que es posible que una “autoridad” se presente de la noche a la mañana en una comunidad y arregle los problemas de los pobres. Piensen en “The Development Set” como la pieza compañera de su coetáneo, *Ellos saben cómo*, que nos dice quiénes son los verdaderos expertos.

Robert N. Kaplan
Presidente y Director Ejecutivo
Fundación Interamericana

Lawrence ya no vive aquí: el liderazgo en las bases

Por Patrick Breslin



Fotos de Patrick Breslin

Juan García

Imitando al líder es un juego infantil que nunca dejamos de jugar. Nuestra historia, literatura, pintura, escultura y artes escénicas están pobladas de líderes. David y Salomón en la Biblia, Las Vidas Paralelas de Plutarco, El Príncipe de Maquiavelo, y una corriente interminable de libros de negocios—Mis años con la General Motors, Los secretos de liderazgo de Atila el huno—ilumina lo que hace a un líder. Las paredes de los museos se encorvan por el peso de sus retratos, las plazas se adornan con sus bronceos ecuestres. Hemos tejido leyendas y ficciones sobre sus actos, buenos y malos, remontándonos a las fogatas de los campamentos de la antigüedad, y yendo desde el Teatro Globo de Shakespeare y hasta la última temporada de Juego de Tronos. No obstante, la naturaleza del liderazgo sigue siendo un misterio envuelto en la singularidad de la personalidad humana.

Sin embargo, todos nos pronunciamos sobre líderes: ¿quién es el capitán del equipo, a quién corresponde la mejor oficina, quién integra el consejo municipal, de quién compramos las acciones, a quién elegimos presidente? La Fundación Interamericana evalúa a líderes cuando estudia las más de 600 proposiciones que recibe cada año en respuesta a su convocatoria. Financia aproximadamente una de cada 10 ideas presentadas, y

la evaluación del liderazgo de las organizaciones que buscan apoyo es un criterio que marca la diferencia. Parecería que los líderes que expresan claramente las metas de una organización, motivan a sus miembros y canalizan sus energías, fortalecen las perspectivas de una propuesta. Pero desde sus inicios, la IAF ha sido ambivalente respecto a los líderes. *Ellos saben cómo*, libro que resume las ideas de los primeros cinco años de financiaci3nes de la IAF, expresaba preocupaci3n por el “Síndrome de Lawrence de Arabia” por el cual una organizaci3n podrí3 volverse excesivamente dependiente de un líder dinámico, demasiado propensa a seguir las decisiones tomadas aisladamente, y muy proclive a desplomarse si esa persona desaparece.

En ediciones recientes, *Desarrollo de base* publicó en profundidad los perfiles de seis líderes de base, de entre los miles que emergieron para probarse a sí mismos en la lucha contra la diseminada pobreza de América Latina. Los seis fueron presentados por sus notables logros y décadas de experiencia de base. (De ellos, solo Elías Sánchez nunca recibió financiaci3n directa de la IAF. Él nunca la solicitó, pero alentó al personal de la IAF a observar una de las granjas modelo regionales que su trabajo inspiró, y que fue posteriormente financiada.) Una combinaci3n de carácter y circunstancias les dio destaque a todos ellos en un momento en que la sociedad latinoamericana estaba cambiando drásticamente, de abajo hacia arriba. Si Plutarco tenía raz3n al extraer lecciones de vidas y obras, con seguridad estos seis arrojan luz sobre las cualidades de un liderazgo de base efectivo.

Orígenes

Entonces, ¿de dónde vienen los líderes? En política y gobierno, nacer en la familia adecuada puede ayudar. Ese es el principio de la monarquía, y a veces también funciona en elecciones —pregúntenle a los Bush o los Kennedy. Yendo más abajo en los estratos sociales, las cosas se ponen más fortuitas. A nivel de base, realmente no se sabe.

Rosario Quispe era esposa de un minero desempleado y madre de siete niños en los remotos confines de Jujuy, Argentina.

Javier de Nicolás creció con hambre entre las ruinas de la Italia de posguerra.

El afroecuatoriano Juan García dejó una vida errante para marcharse a Esmeraldas y cuidar a su abuelo moribundo, quien conocía un mont3n de cuentos.

Chet Thomas parti3 de una granja de pavos de Pennsylvania para unirse al Cuerpo de Paz.

De niña, Nohra Padilla ayudaba a sus padres a hurgar en basurales de Bogotá.

Elías Sánchez comenzó a cultivar en una ladera para complementar su salario de empleado público hondureño.

Los tiempos de turbulencias pueden agitar las aguas del liderazgo. Aparecen nuevas oportunidades y nuevos problemas, exigiendo a veces nuevos tipos de líderes. Los seis aquí en consideraci3n alcanzaron la adultez luego de la segunda guerra mundial en un mundo radicalmente distinto de aquel donde sus abuelos habían vivido. Sus padres fueron la generaci3n puente, pasando por las guerras mundiales, las mareas migratorias del campo a las ciudades, el acortamiento de distancias por medio de aviones y automóviles, la radio y la televisi3n llevadas por redes eléctricas hasta comunidades recónditas, y reescribiendo las tradiciones orales que una vez los sustentaron. Las economías de los abuelos, por lo general basadas en la agricultura de autosuficiencia, manteniendo a familias numerosas, se había quebrado cuando la inversi3n capitalista estimuló el crecimiento y la concentraci3n en la minería, la manufactura y el agro-negocio. La familia agricultora se desvaneci3, la gente que había labrado la tierra se convirti3 en asalariada, a menudo lejos del hogar. De los problemas sociales y económicos que estos cambios generaron, surgieron los desafíos que estos seis líderes confrontarían.

El abuelo de Rosario criaba ovejas, ganado y producía alfalfa en cientos de acres de la puna —el desierto elevado donde Argentina, Bolivia y Chile se unen. Los tres productos habían llegado a la sierra con los conquistadores españoles, pero por lo demás su abuelo vivió mayormente como lo habían hecho sus ancestros colla por milenios, explotando pacientemente los recursos y las rutas de comercio de la puna. La generaci3n de su padre dejó la puna por los empleos de la minería a escala industrial y los agronegocios en las tierras bajas.

El padre de Javier de Nicolás resultó herido varias veces en las fauces de la primera guerra mundial, y las calles de su niñez fueron bombardeadas y convertidas en ruinas durante la segunda.

El padre de Juan García fue un refugiado de la guerra civil española, marchitándose de nostalgia en una costa extraña a medio mundo de su hogar, pero su abuelo materno descendía de los esclavos que habían encontrado la libertad y forjado la forma de ganarse la vida en el bosque tropical húmedo de Esmeraldas. La pesca y la agricultura sustentaron



Elías Sánchez

una familia amplia y el abuelo de García era renombrado por su vasto repertorio de folclore oral.

En la finca familiar de Gobbler Hollow, Pennsylvania, donde Chet Thomas creció, criaban pavos para la venta. Se fue a pique cuando la producción avícola se desplazó a las fábricas rurales.

Los padres de Nohra Padilla fueron barridos de su hogar por la violencia política de Colombia y terminaron en las villas miseria desesperantemente pobres que rodean a sus ciudades.

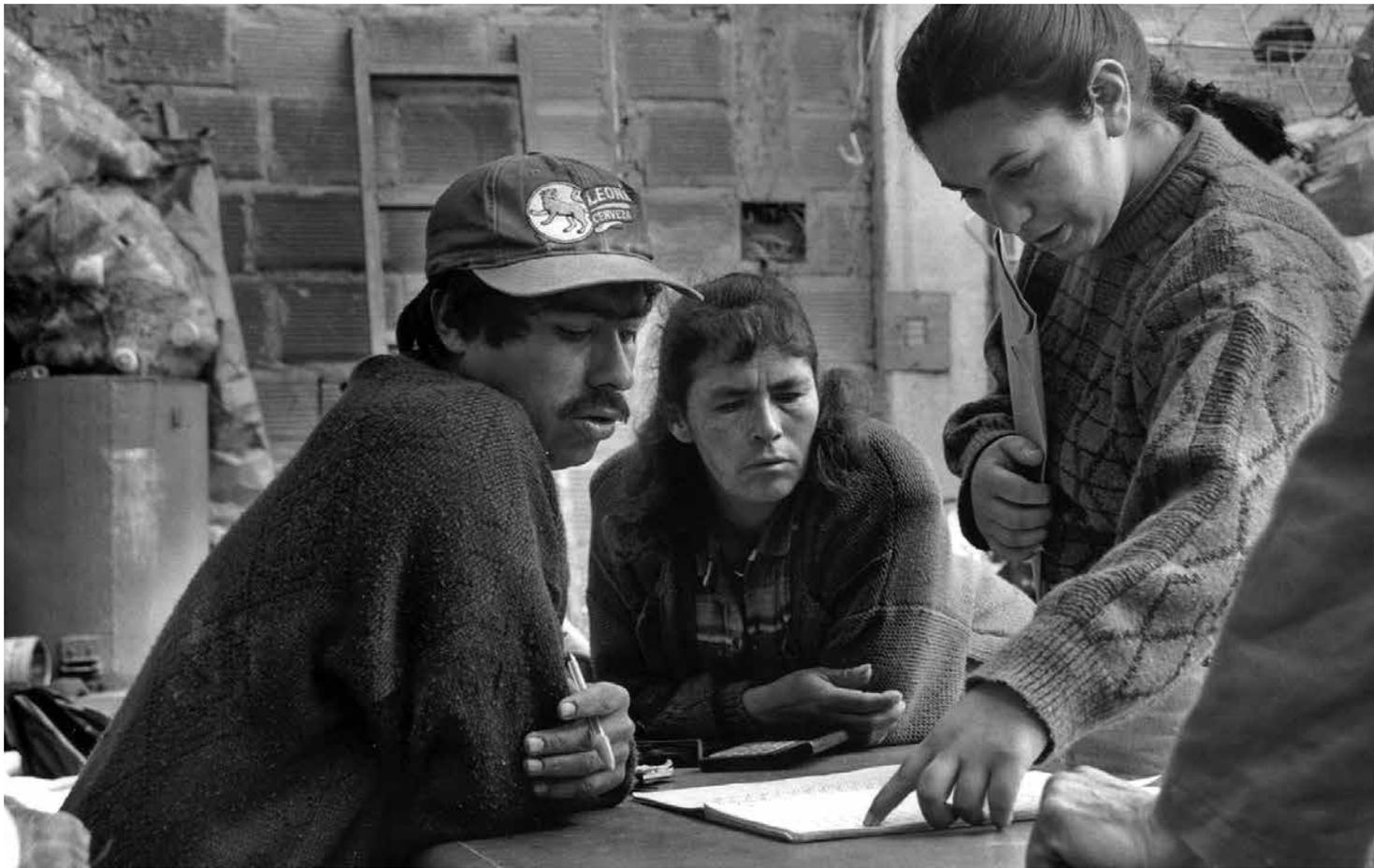
Elías Sánchez vio que la agricultura a escala industrial, generalmente con financiación y control extranjeros, despoja a los agricultores de sus tierras y convierte franjas del sur de Honduras en semidesiertos.

Pasión por el cambio

La mayoría de los estudiantes de liderazgo distinguen entre líderes y administradores o gerentes. Estos mantie-

nen las ruedas en movimiento, mientras que los líderes son los que inician la marcha o cambian de curso. Los líderes apuntan a la transformación y aprovechan la energía de los seguidores para continuar. Los líderes necesitan pasión e incorporar a otros en la misma. En las bases, los líderes emergen porque ellos ven las condiciones que los amenazan a ellos, sus comunidades y lo que ellos valoran—justicia, equidad, el mundo natural, el valor de cada ser humano, la inocencia de los niños. Mientras que para muchos tales amenazas son una realidad de la vida, los líderes las confrontan.

Con la crisis financiera argentina de la década de 1980, las fuentes de empleo en las minas y las tierras bajas desaparecieron y la verdadera pobreza llegó a la puna, junto con un crecimiento alarmante de los problemas de salud, particularmente entre las mujeres, debido a los residuos tóxicos de la



Nohra Padilla, a la derecha.

minería. “Teníamos que hacer algo diferente”, dijo Rosario. “Si seguíamos así, todos moriríamos”.

Un club juvenil organizado por sacerdotes locales sacó a Javier de Nicoló de las calles del sur italiano y le dio rumbo a su vida. Dos décadas después, en un continente diferente, él creyó que los gaminos —niños de la calle— de Colombia merecían una oportunidad similar.

Una pregunta simple alimentó la pasión de Juan García por el cambio: ¿Por qué no hay en Ecuador monumentos a los afrodescendientes?

Después de su gira con el Cuerpo de Paz, Chet Thomas estudió y luego trabajó en varios puestos en EE.UU. Enviado a Honduras con un programa de ayuda del Consejo Mundial de Iglesias debido a un gran huracán, él decidió quedarse. Viajando por el occidente de Honduras, se encontró con el elevado y aislado valle de Belén Gualcho donde vio a los indígenas lenca en la pobreza y obligados a migrar para trabajar. “Yo quise hacer algo significativo en mi vida”, explicó, “y pensé que me gustaría ver que de vez en cuando triunfara el más débil”.

Como adolescente, Nohra Padilla ayudó a organizar proyectos comunitarios en su vecindario. Cuando la ciudad de Bogotá anunció planes de cerrar un vertedero del cual colombianos pobres dependían para su sustento, ella optó por las protestas masivas que al final los ayudaron a obtener un reconocimiento oficial como recicladores.

Elías Sánchez vio a la mayoría de los campesinos pobres de Honduras ignorada por la “Revolución verde” de la agricultura y por los programas de ajuste estructural. Decidió entonces enseñarles a sobrevivir con el único entorno que se le había dejado.

Una visión

Desear el cambio no es suficiente. Los líderes necesitan una visión que los guíe, una imagen de una realidad diferente cuyo logro sea posible. Ellos necesitan la mentalidad contenida en la cita que el difunto Ted Kennedy hizo famosa al utilizarla para elogiar a su hermano, Robert, luego de su asesinato en 1968: “Algunos hombres ven las cosas como son y se preguntan por qué. Yo sueño cosas que nunca fueron y pregunto por qué no”.

Nohra Padilla pensó que clasificar la basura podría transformarse de una estrategia desesperada por sobrevivir, a un negocio rentable, si las personas involucradas pudieran, como recicladoras, controlar más la cadena de procesamiento, y si ellas tuvieran un lugar en la mesa donde se tomaban las decisiones que a ellas les afectaban.

Como seminarista joven, Javier de Nicoló se ofreció de voluntario para ir a Colombia, donde trabajó con jóvenes en prisión. Un día se dio cuenta que él debería estar trabajando en las calles con los niños antes de que terminaran en la cárcel.

Elías Sánchez deseaba una red de “fincas humanas” por toda Honduras, supervisadas por colegas que habían internalizado su propio enfoque pedagógico. “Se comienza con la persona, no con la tierra. El punto de la capacitación era enseñar a los agricultores a pensar, a ser creativos, a tener una actitud positiva, a estimular su imaginación para encontrar recursos para el desarrollo”.

En algunos casos, la visión partió del pasado, de un tiempo anterior a los cambios que agitaron el siglo XX. Espontáneamente, tres de los seis líderes entrevistados describieron recuerdos de una niñez en un hogar protector y autosuficiente, todavía encabezado por un abuelo. En sus mentes y recuerdos, esa era la base, proveer para el sustento, y sobre ella, uno podría avanzar hacia la prosperidad.

El abuelo de Rosario “tenía 300 vacas, 800 ovejas y extensiones de alfalfa y maíz. Él nunca tuvo un salario, pero ¿quién dice que éramos pobres?” Ella rechazó las estrategias de desarrollo impuestas por expertos y soñó con el control indígena de un proceso, fundado en 8.000 años de historia de su pueblo en la puna, que reviviría la sociedad que ella conoció de niña, y construiría sobre esa base.

Cuando Juan García grababa en cinta el rico folclore de los afroecuatorianos, comenzando con los relatos de su abuelo, fue comprendiendo las complejidades de la cultura que sus ancestros habían creado en las tierras bajas costeras; y pensó que las lecciones extraídas de esos patrones culturales podrían ser el fundamento para una estrategia de desarrollo con base local.

Chet Thomas vio la granja activa de su niñez como un camino a una vida mejor para miles de agricultores pobres. “Nos gusta ver a cada agricultor cultivando todo el alimento que necesita para él, más un cultivo comercial para el mercado”, afirmó.

De visión a estrategia

La pasión es el combustible y la visión es el mapa, pero lo que alimenta el motor es una estrategia realista. Para líderes de base, el punto inicial es generalmente la fe en el poder de la gente unida por una meta común. Típicamente, los primeros pasos concretos son encontrar colaboradores, iniciar una organización, recolectar



Chet Thomas, a la derecha.

fondos, dotarla de personal, definir políticas y metas. Cuatro de los seis líderes crearon nuevas organizaciones para realizar su visión. Nohra Padilla fue una trabajadora clave para los recicladores colombianos y rápidamente llegó al máximo puesto ejecutivo tanto en Bogotá como en la asociación a nivel nacional. Elías Sánchez simplemente creó una granja modelo en un pedazo de tierra que él llamó Loma Linda. Todos los esfuerzos requirieron tremenda energía y fortaleza y ninguno trabajó solo de nueve a cinco.

Warmi Sayajsunqo (WARMI), que significa mujeres perseverantes, se inició en 1995 cuando Rosario Quispe invitó a otras 10 mujeres a reunirse en su casa. “Nosotras decidimos trabajar juntas, encontrar nuestra propia solución, no esperar que alguien nos salve”, recordó Quispe. La membresía creció rápidamente de las 10 integrantes originales hasta unas 3.600 en más de 80 comunidades colla mientras Rosario

cruzaba de punta en punta la puna en una camioneta, a menudo haciendo 400 kilómetros en un día.

Juan García y unos pocos socios con ideas afines fundaron el Centro Cultural Afro-Ecuatoriano en Quito en la década de 1970 como sitio para explorar su identidad y reflexionar sobre la experiencia de su gente. Su registro sistemático del folclore en Esmeraldas y el Valle del Chota comenzó a construir los monumentos a su pueblo que Juan quería, a partir de sus propias historias, canciones y poesías. Al mismo tiempo, Juan y sus colegas se estaban enterando de las amenazas, particularmente sobre sus derechos a la tierra, que pendían sobre Esmeraldas con la aparición de plantaciones de palmas africanas a escala industrial. Las experiencias desataron esfuerzos políticos y sociales que al final llevarían a consagrar los derechos afroecuatorianos en la Constitución.

En 1983, Chet Thomas fundó el Proyecto Aldea Global (PAG) para convertir la visión de una finca autosuficiente con



Padre Javier de Nicoló, a la derecha.

un cultivo comercial en una realidad, un agricultor por vez. La metodología de PAG implicaba sentarse con cada agricultor para mapear su tierra en un pedazo de papel cartón, decidiendo dónde iría cada cultivo, dónde sería conveniente colocar hierbas de condimento, qué espacio reservar para el cultivo comercial. Desde entonces, Aldea Global ha concebido y conducido algunos de los programas de desarrollo regional más ambiciosos del continente. Para 1992, el gobierno de Honduras había solicitado a PAG que trabajara en, y protegiera, la zona de amortiguamiento del mayor parque nacional del país, fuente del 80 por ciento de su electricidad.

El padre Javier comenzó con un edificio deshabitado de propiedad de su Orden Salesiana, y recurrió a sus contactos en negocios y el gobierno para obtener recursos y más espacios. Luego creó la Fundación Servicio de Orientación Juvenil (FSJ). Poco después, el gobierno del distrito de Bogotá le pidió que dirigiera su propio organismo para niños de la calle. Javier

manejó ambas organizaciones por décadas, ampliando un simple centro recreativo diurno que ofrecía deportes y una ducha en una zona peligrosa del centro de Bogotá, para convertirlo en una red de internados a tiempo completo con educación primaria y secundaria y capacitación vocacional, ofreciendo servicios a unos 10.000 chicos y chicas de toda Colombia.

Con el liderazgo de Nohra Padilla, la Asociación de Recicladores se estableció como parte integral del sistema de recolección de basura de Bogotá, operando como profesionales con uniformes, tarjetas de identidad, rutas y horarios establecidos. La organización recolecta para el reciclado por lo menos el 15 por ciento de los desperdicios generados cada día en la ciudad, aproximadamente 100 toneladas de material.

En su finca de ladera a unas cuantas millas de Tegucigalpa, Elías Sánchez empleaba elementos raros, ollas abolladas desechadas como macetas, neumáticos descartados para sostener los contornos de terrazas excavadas en la ladera.

Ismael Vargas, uno de sus discípulos, se deleitaba desherbando sus almácigos con los pocos dientes salientes de la mitad superior de un cráneo blanqueado de vacuno. La idea era estimular la imaginación de los agricultores de modo que ellos vieran que muchos de los recursos y herramientas que precisaban estaban allí listos para ser tomados. Antes de su muerte en el 2000, Sánchez había ayudado a más de 30.000 agricultores a pasar de la agricultura de roza y quema a terrazas de ladera de colina que detenían la erosión, y él vio la aparición de 30 fincas modelo, inspiradas por él, en Honduras.

Comunicadores

El liderazgo es una relación—sin seguidores no hay líderes—de modo que la comunicación tiene mucha relevancia. Los líderes son maestros que pueden aprovechar la energía de sus seguidores para canalizarla hacia un propósito. Empezar desde las bases no está mal para un líder de base. A diferencia de organizaciones jerárquicas—la burocracia militar, empresarial y gubernamental—pertenecer a grupos de base y no gubernamentales es de carácter voluntario. En vez de comandar, sus líderes deben inspirar y motivar. Conocer hasta los tuétanos la vida diaria de la gente pobre da a aquellos dirigentes la credibilidad que ayuda a comunicar su visión, sus esperanzas para el futuro.

Jorge Amador, quien se inspiró en Elías Sánchez y que por años trabajó junto a él, tiene un mensaje simple para los agricultores del sur hondureño que visitan su exuberante granja modelo no alejada del lugar donde creció. “La pobreza no existe”, afirma. “Lo que existe es la ignorancia. Si la gente usa su inteligencia, puede lograrlo. Si yo puedo, tú también puedes”.

Estando de visita por primera vez en una comunidad remota, Rosario Quispe compró toda la lana que las hilanderas le ofrecían. Luego, mirando a los ojos de las mujeres hizo una evaluación contundente: “Les pagué por esto, no por tonta, sino porque quiero que sigan trabajando. Pero la próxima vez, una lana como esta no será aceptada”. Las mujeres escuchaban en un silencio estremecedor mientras ella sacaba dos madejas. “Damas, esta está muy mal hecha. Esta, sin embargo, es de primera calidad. Por tanto, si quieren vender, esta es la calidad que deben producir”. Comunicado el mensaje, ella inmediatamente disipó la tensión: “Es como los maridos”, dijo con una sonrisa. “Si ellos les engañan al principio y ustedes se lo toleran, nunca tendrán una buena vida juntos”. Sonrisas receptivas aparecieron por todos lados.

Juan García abre una reunión sobre el futuro de Esmeraldas con unos 20 activistas afroecuatorianos dando lectura a breves descripciones sobre la vida junto a los ríos grabadas décadas antes. “Nosotros traemos a la mesa la voz de los ancestros para la discusión política. Yo uso el pasado para mostrar que hay una fuente de pensamiento, de filosofía o experiencia, a la que podemos volver. Hubo épocas en las que fuimos autosuficientes. No es que tuviéramos mucho, pero nada nos faltaba. Yo insisto en que la comunidad afro utilice lo que aprendemos del pasado como punto de partida para la integración, hoy día”.

Varios años atrás, el padre Javier giró su atención hacia los chicos de más edad, a menudo considerados como causas perdidas por eso de los 17 años. En Colombia se los llama desechables. “Pero la vida es un carrusel”, insiste Javier, “que retorna una y otra vez para ofrecer oportunidades. A esa edad, los chicos se dan cuenta que la vida los va dejando atrás, y que no tienen educación, trabajo, familia. ‘Uno se da cuenta que el tren lo está dejando atrás’, les digo, y eso les hace sentir pánico y los lleva a los programas de capacitación que hemos preparado a su medida”.

Las destrezas de comunicación de Nohra Padilla están generalmente apuntando a organismos y funcionarios de gobierno cuyas políticas afectan a sus asociadas. Ella se reúne en forma regular con alcaldes, ministros, donantes y periodistas. En la mesa de conferencia, cuando los abogados, economistas e ingenieros civiles se presentan a sí mismos por su profesión, Padilla simplemente dice: “recicladora” y expone su caso en forma tan vehemente que un representante del gobierno la calificó como “la mujer más tenaz del mundo”.

Un componente clave de la labor de Chet Thomas es comunicarse con donantes y potenciales donantes fuera de Honduras. Él construye y nutre una amplia red de apoyo de organizaciones y grupos religiosos de EE.UU. que proporcionan fondos y muy frecuentemente equipos usados que pueden solucionar algún problema en Honduras. PAG pudo convertir una donación típica, una enfardadora de heno de una granja del Medio Oeste, en una unidad motriz para un ferry a rueda de paletas que surca el embalse del parque nacional.

Compromiso de largo plazo

Rosario Quispe, Juan García y Nohra Padilla vienen de los grupos de base de los que ellos son líderes. Dos de los tres restantes son extranjeros: Javier de Nicolás sacerdote de Italia, y Chet Thomas de EE.UU. Elías Sánchez era un experto con formación universitaria pero los hombres

que incorporó para manejar las fincas de demostración regional eran de esas regiones. Lo que los seis tienen en común es toda una vida dedicada al trabajo de base y a las comunidades y naciones donde ya han trabajado por décadas. De Nicolás y Thomas ya han vivido más años en sus países de adopción que en los de su origen.

Rosario Quispe es una oradora codiciada dentro y fuera de Argentina. Pero después de cada viaje ella se toma un día para caminar por su tierra entre sus llamas, para conectarse nuevamente con la realidad de la puna. “Yo soy igual que ustedes”, les dice a las mujeres de la organización. “Nunca llegué a hacer más que el séptimo grado. Yo crío mis llamas igual que ustedes”.

Ahora en sus ochenta, el padre Javier, recuperado de salud, disfrutó de una ronda de homenajes por su labor, coronada con la Orden de Boyacá, la máxima distinción de Colombia, que personalmente el entonces presidente Álvaro Uribe prendió del saco del sacerdote. Los honores no significaban que de Nicolás se estaba jubilandando. “Aun tengo mucho que hacer con los niños pobres”, comentó.

Thomas compró tierra en Honduras, se casó y crió a cinco hijos. “Me di cuenta que si quería hacer algo significativo, tenía que quedarme por mucho tiempo”, afirmó.

Lawrence de Arabia

Como se mencionó al principio de este artículo, una de las señales de alerta que la IAF desarrolló en sus primeros cinco años fue bautizada como “Síndrome de Lawrence de Arabia” por la popular película de la década de 1960. En ella, T. E. Lawrence era presentado como organizador de tribus árabes en una campaña en el desierto contra el Imperio otomano durante la primera guerra mundial. Pero cuando Lawrence partió, según la historia, todo se vino abajo. Parecería que líderes como Lawrence podrían inspirar e impulsar a la gente, pero no dejan que ella desarrolle sus propias fuerzas y aptitudes. La lección, en el criterio de la IAF, era evitar proyectos contruidos en torno a un actor dominante fuerte “sujeto de una forma a autoritaria de tomar decisiones, y paternalista” que podría dejar a los participantes abandonados y peor que al principio. Quizás la calificación de “síndrome” era apropiada para una época en la que las organizaciones no gubernamentales surgían como hongos después de una lluvia. Muchas resultaron ser modos personales de pescar recursos financieros externos en creciente disponibilidad. Pocas sobrevivieron por mucho tiempo.

Pero desde *Ellos saben cómo*, los analistas de la IAF han sondeado en busca de signos de participación genuina y generalizada dentro de las organizaciones para contraponer a las escépticas revisiones internas sobre proyectos con líderes dominantes. Aunque no hay una correlación necesaria entre estos líderes fuertes y autoritarismo y conducta paternalista, la insistencia sobre una participación amplia indudablemente llevó a mejores selecciones de proyectos para su financiación. Y obviamente, con 40 años adicionales de experiencia, la IAF ha aprendido el valor de los líderes fuertes.

Hoy día, América Latina es rica en organizaciones de base con décadas de experiencia y logros. Muchos de sus líderes parecen ser indispensables. Es posible que la tradición oral afroecuatoriana hubiera desaparecido sin dejar rastros si Juan García no hubiera regresado a Esmeraldas. O que una organización indígena como WARMI no se hubiera extendido por la puna sin Rosario Quispe. Pero que haya líderes dinámicos y exitosos no significa que sus organizaciones son débiles. Y los líderes aquí presentados, particularmente los de más edad, han estado pensando en la cuestión de la sucesión por mucho tiempo.

El padre Javier ha integrado su plantel de personal casi enteramente con ex gamines que desarrollaron destrezas de liderazgo en sus programas.

Chet Thomas fue mentor para futuros líderes de PAG y consiguió becas universitarias para ayudar a prepararlos.

Elías Sánchez buscó e inspiró a hombres con el potencial de llevar sus ideas por toda Honduras.

Juan García observó, después de cuatro años de organización política en Esmeraldas, que “los afroecuatorianos están ahora en la constitución. Hay centros donde futuros líderes están siendo capacitados, hay palenques, organizaciones afroecuatorianas con personería jurídica. Ahora”, concluía él, “yo voy a escribir”.

Esta serie de líderes de base tiene su raíz en conversaciones con los hombres y mujeres que aparecen, quienes comenzaron hasta tres décadas atrás. Una de las grandes ventajas del enfoque del apoyo financiero de la IAF es la oportunidad frecuente de su personal de pasar tiempo con latinoamericanos excepcionales. Un día Rosario Quispe precisaba que se la lleve a una comunidad colla que quería vender lana a WARMI. Estaba a cinco horas en Bolivia y el único vehículo disponible era el que yo había alquilado, así que yo la llevé y tuve una oportunidad única de verla en acción. Estuve cami-



Rosario Quispe

nando por horas en las calles de Quito y flotando por días en los anchos ríos de Esmeraldas con Juan García, explorando los temas de cultura e identidad. He andado incontables kilómetros de Honduras central y occidental con Chet Thomas, aprendiendo sobre el apoyo a largo plazo y multifacético de Aldea Global a las comunidades que ha ayudado a emerger de la pobreza y el aislamiento. He corrido Bogotá con el padre Javier entre la variedad de instalaciones recreativas y educativas que él ha creado y circulé por la calles al amanecer con café y bollos de desayuno para *gamines* soñolientos. Fui un visitante frecuente de Loma Linda, y hablé con Elías Sánchez solo unos días antes de su muerte. Conocí a

Nohra Padilla en Las Marías, una comunidad construida literalmente sobre basura en el borde sur de Bogotá, donde los migrantes rellenaron una laguna poco profunda con tierra y basura, la apisonaron, erigiendo luego viviendas desvencijadas en la nueva tierra. Nohra los estaba ayudando a unirse a la asociación de recicladores de Bogotá. El año pasado, yo la vi a ella en Washington a donde había sido invitada como la galardonada por América Latina con el prestigioso Premio Goldman del Medio Ambiente.

Los seis líderes que aparecen en esta serie para *Desarrollo de base* abordaron algunos de los problemas más grandes de la agenda del desarrollo internacional:

El síndrome de Lawrence de Arabia

Cinco años después de que abriera sus puertas la Fundación Interamericana, su personal examinó detenidamente las lecciones que habían dejado los éxitos y también los fracasos, y compiló sus reflexiones en Ellos saben cómo. En el libro se señala que el elemento más significativo del éxito es la iniciativa que surge cuando las personas más cercanas al problema invierten su energía en buscar juntas una solución. A menudo, los reveses se deben a la inexistencia de un apoyo auténtico de la comunidad. En Ellos saben cómo se analiza una docena de "síndromes" que pueden socavar el desarrollo de base, cuyos nombres provienen de la cultura popular. De ellos, ninguno ha sido tan memorable para los lectores como el síndrome que lleva el nombre de T.E. Lawrence, sobre el cual se extrajeron fragmentos para este artículo.

El síndrome de Lawrence de Arabia se refiere al elevado potencial de fracaso que tienen los proyectos que se estructuran en torno a una figura central fuerte o se sustentan en ella, y por lo tanto están sujetos a modelos de toma de decisiones autocráticos y al paternalismo en lugar de la verdadera participación.

- Debe desconfiarse de proyectos que se montan en torno a una persona y cuya justificación es la trayectoria impresionante de esta. Esos proyectos son muy susceptibles a los caprichos de la figura, al tiempo y el esfuerzo que puede ofrecer y a sus prioridades personales, que pueden no reflejar las necesidades de la comunidad.

- Debe desconfiarse de proyectos en los cuales los dirigentes no responden ante la comunidad por el uso de los fondos o por lo adecuado de los objetivos.
- Debe desconfiarse de proyectos administrados por grupos intermediarios progresistas que rinden cuentas a una organización central o un electorado de tendencia conservadora. La capacidad de los intermediarios para actuar y responder está a menudo muy restringida y las expectativas del proyecto deberían reflejar esa posible limitación.
- Debe desconfiarse de proyectos en los cuales el propósito y la filosofía social que ha manifestado la comunidad parecen concordar con los principios operativos, pero para los cuales el personal administrativo clave no se ha seleccionado al momento de adjudicar la donación. Uno también debe tener en cuenta la posibilidad de que quienes dirigen un proyecto cambien durante la etapa de su formación, lo cual transformaría el carácter y el alcance del proyecto a tal grado que podría incluso llegar a ser contraproducente.
- Debe desconfiarse de proyectos que se basan en la expectativa de que personas progresistas que expresan perspectivas socioeconómicas visionarias pueden influir significativamente en las decisiones sobre las políticas de una organización conservadora. A tales voces se les puede aislar, eliminar, pasar por alto o

pobreza, explotación, medio ambiente, exclusión basada en la raza y origen étnico, y estrategias de desarrollo que ignoraron a numerosos ciudadanos indigentes y desfavorecidos. Los logros de sus organizaciones—resultados que organismos de desarrollo con enfoques de arriba-abajo que gastan decenas de millones de dólares estarían orgullosos de atribuirse, y muy pocas veces pueden hacerlo—argumentan en favor de un enfoque receptivo, de base, a la asistencia extranjera. Sin ser una muestra geográficamente representativa de líderes de base de América Latina (cuatro de los seis trabajan solamente en dos países), ellos sí tipifican el componente de liderazgo de la infraestructura para el desarrollo de abajo hacia

arriba que ha emergido en la región. Esa infraestructura está compuesta de miles de grupos de base y organizaciones no gubernamentales que luchan contra los mismos problemas que la asistencia exterior internacional ha tratado de abordar por más de medio siglo, pero ellos logran hacer las cosas. No hay otra razón que la inercia de las burocracias y las políticas para no canalizar una proporción mucho mayor de la ayuda extranjera a través de tales líderes y sus organizaciones.

Patrick Breslin se jubiló luego de 22 años con la IAF, sirviendo incluso en calidad de vicepresidente a cargo de la Oficina de Relaciones Externas.

silenciar por otros medios. Por lo tanto, la donación sirve para reafirmar el statu quo.

Los siguientes son ejemplos de este síndrome tomados de la experiencia de la Fundación en lo que respecta al otorgamiento de financiamiento. Donatarios que comparten el compromiso de ella de aprender como medio para perfeccionar las capacidades de percepción y toma de decisiones participaron en la reflexión crítica sobre esta experiencia.

- La IAF financió un proyecto de vivienda en gran medida como resultado de su percepción incorrecta de que ya existían en la comunidad una cohesión y un compromiso que se fortalecerían mediante el trabajo colectivo. También tenía la percepción incorrecta de que un sacerdote local era el verdadero vocero de las necesidades y los valores de la comunidad y rendía cuentas a los participantes en el proyecto. En realidad, el sacerdote era autocrático y paternalista, y tomaba las decisiones clave solo. En la comunidad no existía ningún grado significativo de cohesión. El trabajo compartido de construir las casas no contribuyó a la cohesión de la comunidad. A fin de cuentas, el proyecto sirvió para fortalecer la influencia del sacerdote, que ya era desproporcionada, en lugar de ayudar a la comunidad a comenzar a tomar sus propias decisiones.
- Otro proyecto tenía una figura central fuerte con una trayectoria de logros impresionante. Un elemento de

la decisión de la IAF fue la existencia de un comité coordinador para compensar los posibles problemas de dominio del líder o de excesiva dependencia de él. Se sabía que el comité era justo y estaba dispuesto a expresar sus puntos de vista en lugar de dejarse intimidar. Posteriormente cuestionó lo que consideraba el estilo autocrático de toma de decisiones y la falta de rendición de cuentas en materia financiera del líder. Sus integrantes renunciaron en señal de protesta y fueron reemplazados por otros que el líder había escogido personalmente, aparentemente porque no podían oponerse a sus decisiones. Aunque era necesario y valioso, el proyecto presentó problemas administrativos graves, por lo cual su eficacia final fue altamente cuestionable.

....

Insinuar que un liderazgo central fuerte siempre debe considerarse un indicio negativo que se debe evitar en todos los casos sería desorientador. La experiencia indica que las organizaciones comunitarias se han beneficiado de los conocimientos especializados, la influencia, la energía y el compromiso de personas que actúan como líderes e intermediarios. Sin embargo, se debe prestar especial atención a la capacidad y disposición del líder para compartir la toma de decisiones en lugar de permitir que él se convierta en alguien que siempre será indispensable.



Fotos cortesía Fundación Saraki

Discapacidad e inclusión en Paraguay

Por Eduardo Rodríguez-Frías

Conocí al perspicaz abogado paraguayo Julio Fretes en 2004, cuando representé a la IAF en las Naciones Unidas durante las negociaciones para producir la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Fretes formaba parte de una docena de activistas de América Latina cuya asistencia a esas reuniones fue financiada por la IAF. Los latinos, el mayor contingente de la sociedad civil del mundo en desarrollo, trajeron una perspectiva necesaria a sus compañeros de causa de las naciones industrializadas, y a los diplomáticos en la mesa de negociaciones, lo que se reflejó en el tratado terminado. En la ciudad de Nueva York, Fretes, quien años antes había perdido la vista, hacía de mentor mío mientras yo hacía las veces de su lazarillo, como el joven Lázaro, discípulo de un invidente muy agudo, en la novela española *El Lazarillo de Tormes* del siglo XVI. Nuestro dúo se prestaba a más de una comparación. Compartíamos la pasión por la literatura,

que Fretes seguía disfrutando gracias a los audiolibros de la editorial argentina Tiflolibros (del griego tyflós, que significa ciego, me dijo), y me enseñó mucho sobre la representación de personajes ciegos.

Incluso aprendí más sobre las dos fuerzas que determinan la forma de vivir de las personas con discapacidad: obviamente la ley, pero también los números. Fretes me dijo, por ejemplo, que en una época, el código civil paraguayo prohibía a ciegos celebrar un contrato. En términos prácticos, Fretes, abogado con licencia y experto en su campo, no podía legalmente hacer los arreglos para tener un teléfono celular. Él tenía uno, pero la ley lo presumía incompetente y por lo tanto, consideraba que su contrato con el proveedor de servicios no era válido. En cuanto a los números, Fretes estaba convencido que para el discapacitado, los números nunca cuadraban. “Pide un transporte público accesible y te dirán que el grupo es demasiado pequeño como para justificar la inversión”,

explicaba. “Solicita pago por discapacidad para los que reúnen los requisitos y te dirán que son tantos que el gobierno iría a la quiebra”.

Servicios inadecuados e instalaciones en mal estado para los paraguayos con discapacidad parecían confirmar sus observaciones. Muy pocos asistían a clase e, independientemente de su edad, la instrucción generalmente no era más que la de una guardería. El acceso al transporte público y a edificios para este grupo demográfico era puramente fortuito. Las oportunidades de empleo formal eran prácticamente desconocidas. Las instituciones de internación albergaban a niños junto con adultos; individuos con discapacidad intelectual vivían con pacientes psiquiátricos, impidiendo la rehabilitación y poniendo en peligro al vulnerable. Atadores, jaulas y reclusión solitaria eran comunes, junto a condiciones insalubres. Las tutorías legales no eran fácilmente revocables aunque dieran lugar a abusos, o si habían sido innecesarias.

En 2008, el gobierno paraguayo ratificó la Convención de la ONU, indicando su aceptación de sus obligaciones, incluida la promulgación de legislaciones para cumplir con sus disposiciones. Aunque a menudo tales requisitos son ignorados en países ratificantes, hasta ahora el gobierno paraguayo parece actuar de buena fe. Lo más sorprendente es la invitación a la sociedad civil a asumir un lugar esencial en la mesa. Desafortunadamente, Fretes no vivió para ver esto; él murió trágicamente en 2009. Pero sus agudezas persisten en un movimiento de discapacitados que ha florecido con el liderazgo del donatario de la IAF Fundación Saraki (Saraki). Gracias a Saraki, una red de organizaciones paraguayas de base influye en las políticas oficiales en cuanto a ciudadanos con discapacidad y da voz a una población ignorada que había dependido de la caridad apuntalada por la piedad, la culpa y el prejuicio. Saraki no comenzó con ambiciones tan grandiosas. Como sucede a menudo con organizaciones de base, su éxito fue inicialmente gradual, al punto que me recuerda el cuervo sediento de la fábula de Esopo. Al no poder alcanzar el agua del fondo de la jarra, el pájaro consumido por la sed soltó un guijarro en ella, luego otro y otro hasta que el nivel del agua se elevó al punto de poder beberla.

Los primeros guijarros

María José Cabezudo creció protegiendo a su hermano mayor con síndrome de Down de la poca amabilidad de

los extraños y de la sobreprotección de sus propios bien-intencionados padres quienes, estaba ella convencida, subestimaban a su hijo. Su compromiso con el bienestar de su hermano, y lo que pensaba de las capacidades de él, la llevaron a instruirse como maestra y a tomar un empleo en una de las pocas escuelas de Asunción, públicas o privadas, disponibles para niños con discapacidades cognitivas. Aun como principiante en un aula, ella podía ver las limitaciones de sus programas de estudio, lo mejor que el sistema educativo tenía para ofrecer. También era preocupante que sus estudiantes apenas interactuaban con compañeros que no estaban en educación especial: los dos grupos tenían horas de llegada y salida diferentes; y eran segregados durante el almuerzo y los recreos.

Cabezudo dio un primer paso modesto para el enriquecimiento del día escolar haciendo la coreografía de una cumbia. La entusiasta interpretación de la danza por parte de sus estudiantes en el acto final del año escolar dejó estupefactos a los padres, maestros y otros chicos del público. El aplauso llevó a iniciar clases de movimiento creativo y teatro después de horas de aula tres días por semana. Los recitales para los orgullosos padres escalaron hasta la producción de una obra original de los jóvenes artistas, *Yo soy diferente, igual que vos*. Puesta en escena en un teatro y abierta al público, era un llamado para que hablen de la vida y de sus discapacidades.

Cuando la escuela se cerró por falta de fondos, los estudiantes no tuvieron a dónde ir. Entonces Cabezudo decidió abrir su propia escuela, con énfasis en las artes para alentar el aprendizaje, desarrollarse y ser tan independiente como fuera posible. Ella le dio el nombre de “Saraki”, que en guaraní significa jugueteón o inquieto, en referencia a la exuberancia en las aulas. Como Cabezudo no quería rechazar a ningún niño, y los padres a menudo se atrasaban con los pagos, se vio en una situación difícil. Mes tras mes recurriría a su esposo, Raúl Montiel, y con el ingreso de su rancho se cubría el déficit. Para el 2003, la pareja decidió reestructurar la escuela como una fundación que pudiera recaudar fondos para mantener a Saraki operacional y enfocada en discapacidades cognitivas, al tiempo de permitir que Cabezudo asumiera el desafío mayor de ayudar a todos los paraguayos con discapacidad. Delegando sus responsabilidades de la finca, Montiel pasó a ser director ejecutivo de la Fundación Saraki. Sus pedidos redundaron en aportes.

La cuestión de los números

En 2007, otra organización de derechos para discapacitados, la Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS), solicitó una donación de la IAF, y también lo hizo la Fundación Saraki. Yo no conocía Saraki en ese entonces, pero CONAPRODIS estaba dirigida por Fretes. Ambos grupos parecían estar de acuerdo sobre los problemas que confrontaban los paraguayos con discapacidad; cada uno propuso por su parte desarrollar una red representando todos los tipos de discapacidad, y asegurar que los servicios gubernamentales alcanzaran a esos ciudadanos.

Normalmente, la IAF practica una política de no intervención respecto a los solicitantes, pero en este caso, la representante de la IAF para Paraguay y yo sugerimos que CONAPRODIS y Saraki unieran sus fuerzas. Ellos estuvieron de acuerdo y su propuesta conjunta, con Saraki como signatario, fue financiada en un monto de US\$250.000 a ser desembolsados en cinco años. Cuando Fretes murió, CONAPRODIS se inmovilizó, naufragando sin su carisma y sus destrezas analíticas. Saraki, sin embargo, había consolidado una coalición de docenas de grupos de base representando a los ciegos, sordos y personas con discapacidades físicas, psicológicas y cognitivas. Como coalición, ellos aceleraron el ritmo con un plan para resolver el problema de los números identificado como clave por Fretes, a quien Cabezudo atribuye el haber cambiado el enfoque del discurso local: de la rehabilitación a los derechos. No era solo que los números no cuadraban, sino que ellos nunca habían sido exactos en primer lugar. De acuerdo con los datos entonces disponibles, solo el 1 por ciento de los paraguayos reportaba una discapacidad. El Banco Mundial estima el promedio para países que miden este aspecto demográfico en alrededor del 15 por ciento. En naciones en desarrollo, las estimaciones son generalmente más elevadas debido a la correlación de pobreza con enfermedad, desnutrición, lesiones relacionadas con el trabajo, acceso limitado a la atención médica y otros factores.

Sabiendo que un censo estaba programado para 2012, activistas de la discapacidad de todo el país se acercaron a la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) de Paraguay que realiza el estudio. Al principio, los funcionarios del censo se resistieron pero luego cedieron cuando Saraki recurrió a los medios para exponer los defectos en los datos. Con ellos a bordo, Saraki pro-



puso capacitar a los censistas para encarar un tópico que muchos solían dejar de lado, preocupados por no incomodar a la gente entrevistada. Los activistas también querían una revisión de la sección del estudio sobre discapacidad y comenzaron negociando la semántica. Muchos paraguayos no conocían el significado de “discapacidad cognitiva” pero fácilmente entendían “mongólico” y “retardado,” terminología ofensiva para los activistas y familiares. El acuerdo alcanzado combinaba practicidad con sensibilidad utilizando tales palabras en el censo pero explicando que eran peyorativas. Además de un personal de censo mejor capacitado y preguntas mejor formuladas, la colaboración entre DGEEC y la sociedad civil produjo una campaña educativa organizada por Saraki para alentar a los paraguayos con discapacidad a presentarse y ser contados. El censo de 2012 registró que un 12,5 por ciento de la población tenía una discapacidad, o sea más de 800.000 ciudadanos, frente a los 66.000 previamente estimados.

“Nada sobre nosotros sin nosotros”

Apuntalados por el nuevo censo y la Convención de la ONU, los grupos de base decidieron que el siguiente objetivo fuera la reforma legal. Para preparar el camino,

Saraki invirtió una parte importante de sus recursos de la IAF en talleres dirigidos a mejorar la efectividad de 3.400 representantes de las organizaciones de la red. La piedra angular de la capacitación, ciudadanía plena, implicaba el rechazo del “enfoque médico” que por años había asumido que los discapacitados estaban desahuciados. El énfasis en los derechos, consagrado en la Convención de la ONU, llamaba a una sociedad incluyente que acomodara razonablemente a los discapacitados de modo que participaran como iguales en la vida comunitaria.

Trabajando con la coalición de base de Saraki, el Congreso paraguayo promulgó leyes que incluyen avances tales como incentivos tributarios para negocios que emplean a discapacitados, cuotas de contratación para el servicio civil y un requisito de que las escuelas públicas eduquen a niños con discapacidad. Para los activistas, la gema de sus victorias legislativas es la creación de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), un organismo del poder ejecutivo que formula políticas de gobierno y es supervisado por la Comisión por los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONADIS), compuesta por representantes elegidos por los miembros de orga-

nizaciones de personas con discapacidad. Comités organizados por SENADIS como grupos de trabajo para extender su agenda a través del gobierno incluyen siete ministros del gabinete—notablemente los de trabajo, educación, transporte y salud—quienes tienen a su cargo asegurar que sus ministerios sean receptivos a los paraguayos con discapacidad. En las reuniones de comité, estos altos funcionarios tienen oportunidad de interactuar con personas con discapacidad de la sociedad a la que sirven, y ellas ven cómo sus ministros están desempeñándose y cómo pueden mejorar.

En la primavera boreal de 2014, poco después de promulgarse la ley de la educación incluyente, Cabezudo y Montiel viajaron a Washington con Rocío Soledad Florentín Gómez, jefa de SENADIS, para aprender cómo EE.UU. logró la educación casi universal para niños con discapacidad, y evitar los errores cometidos por el camino. En la actualidad, destacó Florentín Gómez, menos del 3 por ciento de los niños paraguayos con discapacidad están inscriptos en la escuela y el porcentaje es incluso menor para aquellos con discapacidad cognitiva y para las niñas. La apretada agenda organizada por la IAF incluyó visitas al Departamento de Educación de EE.UU.,



El gobierno paraguayo se ha comprometido a comprar solo vehículos accesibles en reemplazo de su actual flota de autobuses.

dos escuelas públicas locales y las organizaciones que trabajan en discapacidad TASH, Disability Rights Education & Defense Fund y Easter Seals, así como reuniones en el Departamento de Estado y USAID, donde los visitantes explicaron el trabajo de Saraki. Durante los encuentros, Montiel reconoció el apoyo de USAID a los esfuerzos de la coalición para educar al Congreso paraguayo sobre inclusión, lo que produjo las reformas deseadas a nivel de la cabeza, pero puso énfasis en que el trabajo de organización de base, financiado con el apoyo de la IAF, asegura que los beneficios alcancen a aquellos de abajo. “Las organizaciones de personas con discapacidad deben llenar los espacios creados por las nuevas leyes”, insistió Montiel. “Las personas con discapacidad tienen una mejor comprensión de los desafíos a enfrentar que sus pares sin discapacidad, y son indispensables para identificar los problemas a ser resueltos, proponer soluciones y atender que el gobierno cumpla con sus obligaciones”.

Y ahora a trabajar

Saraki no deja pasar una oportunidad sin insistir en la inclusión. Esta tenacidad produjo una vívida impresión en un encuentro realizado en 2010 en Paysandú, Uruguay, donde representantes de donatarios de la IAF de Uruguay, Paraguay y Brasil se reunieron para compartir logros relacionados con agricultura, artesanía y el mejoramiento de servicios municipales. En lugar de informar sobre sus considerables logros en cuanto al avance de los derechos de los discapacitados ante la escucha amable pero pasiva de los demás, los representantes de Saraki pidieron que cada donatario considere activamente la forma de participar de personas con discapacidad en su respectiva ONG. Una, la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM), que capacita a asociaciones barriales para transmitir preocupaciones a las autoridades locales, se acercó a Saraki semanas más tarde en busca de ayuda para alentar a residentes con discapacidad a incorporarse, y para hacer que la capacitación sea accesible.

Los éxitos de Saraki le significaron una segunda donación de la IAF en 2013 para desarrollar más la red en pro de los derechos de los discapacitados, que actualmente comprende a más de 100 grupos de base. Encuestas recientes en su población destinataria reveló sus prioridades más urgentes: atención médica asequible, transporte confiable, y educación y capacitación que desemboquen en empleo. Saraki se está concentrando

en desarrollar destrezas deseables para el mercado laboral e identificar oportunidades laborales como elementos esenciales para la independencia y para mostrar cómo los paraguayos con discapacidad pueden contribuir con una sociedad que los incluye. Aunque Saraki y Cabezudo pueden tomarse el crédito por avanzar los derechos de los paraguayos con todo tipo de discapacidad, su prioridad son las personas con discapacidad cognitiva. Esto significa que además de ofrecer oportunidades de participar en arte, música y teatro, el compromiso de Saraki incluye ahora ayudarlos a encontrar trabajo. “El trabajo dignifica”, explica Montiel. “Si los paraguayos comprenden lo que estos jóvenes son capaces de realizar en el trabajo, las oportunidades vendrán”.

Este podría ser el mayor reto de Saraki. Mientras que la capacitación y la colocación laboral pueden ser suficientes para, por decir, poner en el camino a una vida productiva a un individuo con problemas visuales, un trabajador con discapacidad cognitiva necesitaría más. Con el empleo viene el salario que se debe administrar, una cultura de oficina en la cual manejarse y una nueva posición en el hogar. Saraki tiene ahora un equipo de consejeros para ayudar a estos nuevos trabajadores a adaptarse para que entiendan metas y opciones. La consejería ayudó a un joven empleado con síndrome de Down a lidiar con el tema de la partida luego de que una joven amistosa dejó su sección. Él entiende ahora que otros colegas que son amables con él también podrían ser reasignados.

Yo observé el enfoque de Saraki la última vez que estuve en Asunción. Nuestra reunión con algunos de los nuevos trabajadores se prolongó, y Cabezudo y yo nos precipitamos luego a recoger a su hija Azul, de 8 años, de la clase de ballet. “Mami, llegas tarde otra vez”, dijo Azul, pero ella entiende cuán importante es el trabajo de su mamá para los paraguayos como su hermanito. Tres años antes, Cabezudo trajo a la casa a Juanqui, un huérfano con síndrome de Down, y con la aprobación de sus hijos, ella y Montiel lo adoptaron. Pronto cumplirá 6 años y Cabezudo teme que las “escuelas en Paraguay no estén listas para recibir a Juanqui o a otros como él”. Con una sólida red de apoyo a Saraki, y más activistas que trabajen con la misma meta, Cabezudo podría encontrar una escuela para Juanqui y recoger a Azul a tiempo.

Eduardo Rodríguez-Frías es el administrador del sitio web de la IAF.



Trabajando: Verónica Gaona, en la ventanilla, y Diana Fajardo, secretaria, Banco VISIÓN. Abajo, entrevistando en el lenguaje de señas en el Ministerio de Relaciones Exteriores.



Una diplomática a favor de derechos

En 2009, el presidente Barack Obama confirmó su compromiso con los derechos de los discapacitados, explícito durante su campaña, creando varios cargos de asesores de alto nivel en organismos clave del gobierno. Judith Heumann fue la persona que escogió para el Departamento de Estado. Heumann, quien tiene calificaciones singulares, comenzó su carrera profesional como la primera persona que enseñó desde una silla de ruedas en el sistema de escuelas públicas de Nueva York, que antes la había declarado un riesgo de incendio dos veces: primero como estudiante y luego como aspirante a un cargo. Trabajó en el Departamento de Educación de los Estados Unidos, durante la presidencia de Bill Clinton, en el Banco Mundial y como directora del Departamento de Servicios para los Discapacitados del Distrito de Columbia.

¿Cómo empezó a dedicarse a los derechos de los discapacitados?

En 1949, como bebé, me dio polio, y desde mis primeros años aprendí que las opiniones de las personas sobre lo que podía hacer eran muy limitadas. La escuela pública me negó una educación porque estaba en silla de ruedas, aunque no pedí ajustes especiales. Gracias a mis padres, que organizaron a otras familias para lograr que las escuelas de Nueva York fueran más accesibles, sí asistí a la secundaria con estudiantes sin discapacidades físicas. En los años 60, comencé a cabildear en favor de una legislación sobre accesibilidad. En la universidad colaboré con otras personas en la obtención de servicios para los estudiantes discapacitados. Después de graduarme demandé a la Junta de Educación de Nueva York, que me había negado un cargo de maestra debido a mi discapacidad. Ayudé a fundar a Disabled in Action, que todavía está en funcionamiento. En una época en que la mayoría de las organizaciones se centraban en una sola discapacidad, Disabled in Action realizaba actividades sobre varias. Generábamos conciencia sobre nuestros problemas, como el de la segregación en talleres “protegidos” con sueldos bajos y malas condiciones. También nos centramos en la educación, el transporte y la vivienda. Como estudiante de posgrado en Berkeley, contribuí a crear centros comunitarios que promueven la vida independiente, que ahora existen por todos los Estados Unidos, Asia y América Latina.

¿Cuál es su enfoque?

Se puede decir que soy una activista. Otros pueden apoyarnos, pero las personas discapacitadas deben ser sus propias voceras. Siempre me he esforzado por amplificar nuestras voces y asegurar que dejemos atrás el modelo médico y adoptemos uno que se base en los derechos. Buena parte de nuestras actividades durante las últimas décadas se centró en la legislación, pero también en la noción de que los discapacitados también tienen derechos humanos y civiles. Queríamos fundar organizaciones, elaborar una agenda y convencer a los grupos cuya acción se basaba en la defensa de derechos de que debían ser más inclusivos. Tomó unos cuantos años, pero creo que hemos tenido éxito.

¿Qué hace en el Departamento de Estado?

Mi trabajo consiste en informarle a nuestro personal sobre las violaciones de los derechos de las personas discapacitadas, en poner de relieve la necesidad de integrar el tema de la discapacidad a la diplomacia y la política exterior y en promover el conocimiento de este segmento de la población. Las discapacidades no siempre son visibles. Las personas que tienen problemas de salud mental, VIH, diabetes, epilepsia o dificultades de aprendizaje son discapacitadas y están protegidas de la discriminación en la legislación estadounidense. Yo les ayudo a las embajadas a ponerse en contacto con ellas. Mi oficina también aborda estos temas con otros gobiernos y con la sociedad civil de otros países, para que estén enterados de que los derechos de los discapacitados forman parte de la agenda del Departamento.

¿Qué ha logrado su oficina?

Hemos estado trabajando en todo el Departamento para integrar la discapacidad de modo más eficaz. Más empleados son conscientes ahora de que la consecuencia de negarles a los niños discapacitados una educación genera una falta de oportunidades de empleo. Enviamos a expertos a asesorar a los funcionarios del Poder Legislativo de países que están preparando leyes basadas en las leyes estadounidenses. Hace poco el Departamento le otorgó una donación a Mobility International U.S.A. para que ejecute en México, Kenia y Vietnam actividades destinadas a enseñarles sobre esas leyes a organizaciones de la sociedad civil. El



Judith Heumann, centro, asesora especial sobre derechos internacionales de la discapacidad, Departamento de Estado de EE.UU.

Departamento trae a más invitados con discapacidades a los Estados Unidos, para que aprendan sobre nuestras leyes y tengan la experiencia de medios de transporte y hoteles accesibles. Muchos están aprendiendo que la inclusión no es tan difícil de lograr. Los informes de la Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo del Departamento cubren ahora las violaciones de los derechos de los discapacitados. El informe del Departamento sobre el tráfico de seres humanos, en el cual se documenta el comercio sexual, también incluye ahora el papel de la discapacidad. Estos documentos pueden encontrarse en los sitios virtuales de todas las embajadas, en inglés y en el idioma del país anfitrión.

¿Qué está haciendo la sociedad civil de América Latina?

América Latina es grande y diversa. En algunos países se ha estado trabajando sobre estos temas por más tiempo y están más avanzados, como Brasil en lo que respecta a la inclusión de niños discapacitados en las escuelas. En Paraguay, ese tema no tiene prominencia todavía. En todas partes vemos que las leyes no son suficientemente estrictas o que no se hacen cumplir. Pero donde los ciudadanos pueden ejercer el derecho al voto, los discapacitados, sus familias y sus amigos están ayudando a elegir a personas que defienden los derechos de estos. La mayoría de los países de América Latina ha ratificado la Convención de la ONU, que la sociedad civil ha utilizado como ancla para presionar a los gobiernos. Muchas organizaciones están aprendiendo a preparar informes

paralelos a los oficiales, en los cuales se apoya o se critica lo que los gobiernos están haciendo o dejando de hacer.

¿Qué diría sobre el gasto que implica la inclusión?

El costo es una excusa miope e instintiva para no hacer algo. ¿Es más barato construir un edificio que sea accesible que modernizarlo más adelante? ¿No es la accesibilidad importante para toda la sociedad, y no exclusivamente para las personas que tienen discapacidades físicas? Muchas personas no nacen con discapacidades. Las adquieren más tarde, durante su vida. ¿Queremos que esas personas salgan de la fuerza laboral? Una adaptación de bajo costo les permite seguir con un ingreso, que se gasta en la economía, en lugar de depender de beneficios. Algunas personas necesitan beneficios y deben recibirlos, pero tenemos que modificar el supuesto de que lo único que debemos hacer es darles suficiente dinero para sobrevivir al margen.

¿Cómo puede fomentar la inclusión la ayuda extranjera?

Es muy importante integrar la discapacidad a todos los programas que la IAF y otros donantes están financiando. Yo creo que si los donatarios o los donatarios potenciales entienden que la inclusión es una expectativa aprenderán formas de llegar con sus actividades a las personas que tienen discapacidades. El Departamento de Estado está avanzando más y más en la dirección de convencer a sus donatarios de que este es un tema importante.—E.R.-F.

Auditorías: más allá del balance final

Por Michael Campbell

¿Es bienvenida para el personal de un donatario la visita de un auditor contratado por la Fundación Interamericana? Esa no fue la reacción inicial de Zulima Sánchez. Como contadora de la Fundación Sumapaz, ella no pudo dormir por varios días en vísperas de la primera auditoría de del donatario colombiano en 2010. Sumapaz, que trabaja con 150 grupos de base en favor de los derechos humanos en Medellín, ha recibido apoyo de varios donantes internacionales, pero el único que le requirió una auditoría ha sido la IAF. La auditora, Claudia Moreno de Grant Thornton Fast, había notificado a Sumapaz que ella estaría unos seis días, y Sánchez, advertida por colegas, se preparaba para lo peor. “Estábamos realmente asustados”, recordó. “Si ella planeaba tomarse tanto tiempo, es porque pasaría todo con un peine de dientes muy finos”. El ejercicio

duró una semana muy intensa, con jornadas bastante típicas de 12 horas. Sumapaz emergió con una auditoría limpia. Además, comentó Sánchez, “Claudia nos ayudó a entender que el propósito era ver cómo estábamos, lo que calmó nuestros temores”.

El porqué de la auditoría

El monto desembolsado por la IAF a cualquier donatario está muy por debajo del umbral del gobierno de EE.UU para auditorías obligatorias. Sin embargo, la IAF debe asegurar que los dólares del contribuyente estadounidense sean utilizados para los fines previstos, y la forma más confiable de hacerlo es por medio de auditorías que aplican los criterios del gobierno de EE.UU., así como las leyes y disposiciones del país donde el donatario reside. La IAF contrata a firmas de contabili-



Cuerpo de auditores de la IAF.

Edith Bermúdez

dad para revisar las finanzas de virtualmente todos los donatarios. Las firmas generalmente están asentadas en el mismo país de los donatarios cuyas cuentas revisan, pero los auditores y el personal del donatario pueden vivir en mundos diferentes.

“Los auditores están capacitados para revisar empresas con fines de lucro, no organizaciones de base y no gubernamentales”, explicó Carlos Lingán, el peruano que con 30 años de servicio, es el decano del cuerpo de auditores de la IAF. “Hay una enorme diferencia”. Organizaciones no gubernamentales como Sumapaz pueden funcionar como un negocio, con las mismas prácticas instaladas y un contador en su plantel de personal. Pero los grupos de base hasta pueden no tener una cuenta bancaria. Si la tienen, frecuentemente no pueden usar cheques porque los comerciantes locales solo negocian en efectivo. En algunas áreas no se usan recibos y facturas. Enrique Imperiali, quien ha auditado a donatarios en Argentina, recuerda haber consultado con su colega peruano poco después de incorporarse. “Tú verás cosas que ni te imaginaste como profesional”, Lingán le adelantó.

“Él tenía razón”, afirmó enfáticamente Imperiali.

Lingán insiste en que el auditor es vital para que un grupo de base comience bien. “Numerosos grupos están aislados de los centros urbanos y simplemente no se han visto expuestos a conceptos de mantener registros como constancia de cumplimiento”, explicó. “Nuestra tarea se convierte en enseñar tales principios, así como los documentos requeridos y su porqué”. Una vez que el personal del donatario aprende lo previsto, generalmente hace un buen trabajo.

En términos prácticos, la preparación para la auditoría de la IAF se inicia con la orientación ofrecida a todos los nuevos donatarios. “Esta reunión tiene lugar antes del primer desembolso”, señaló el contador Carlos Álvarez Balbás, cuya firma audita a donatarios mexicanos. “Es un aspecto muy especial de la IAF. Ningún otro donante lo tiene”.

El representante de la IAF asiste a la orientación junto con el auditor local y los contratistas que desempeñan los servicios de enlace o verifican los resultados programáticos de la inversión de la IAF. La sesión se inicia con una discusión del papel de cada uno y una revisión meticulosa, sección por sección, de las obligaciones detalladas en el convenio de donación. El auditor explica cómo rastrear los recursos de la IAF y de

contrapartida, los controles internos que deben estar instalados, qué tipo de recibos deben ser producidos para los diferentes gastos. La meta es desmitificar el proceso y crear un vínculo. Si alguien tiene preocupaciones, se pueden hacer ajustes sobre la marcha. “Es una oportunidad para asegurarse que las cosas resulten bien”, explicó Álvarez Balbás. “Nosotros hacemos saber que no somos la policía; nuestra actitud es siempre preventiva. Lo importante es que podamos verificar que los fondos fueron utilizados de acuerdo con el convenio”.

La auditoría

Un año después de la orientación, el auditor visita al donatario, usualmente por tres a cinco días, para repasar las cuentas y las políticas que aseguran el cumplimiento del convenio y las leyes locales y disposiciones del gobierno de EE.UU. “Nosotros no aparecemos sorpresivamente”, aclaró Álvarez Balbás. “Establecemos una fecha por mutuo acuerdo. Cuando llegamos, el donatario nos da la información requerida —cuentas, recibos, comprobantes de pago, cheques, confirmación de terceras partes como prueba del modo en que los fondos fueron utilizados— y comenzamos la revisión de documentos y nuestra observación.

“Numerosas donaciones incluyen fondos para equipos, así que verificamos si los hay. Algunos donatarios otorgan subdonaciones, como una pequeña IAF. Nosotros visitamos a subdonatarios seleccionados para confirmar si han recibido el dinero y si lo están usando de la forma convenida. Cuando las donaciones incluyen recursos para microcréditos, nosotros visitamos a los prestatarios para confirmar que han recibido el dinero, que están de acuerdo con lo que el donatario declara que ellos le deben y que el préstamo fue utilizado de la forma prevista. Los prestatarios podrían atrasarse debido a que están a merced de la naturaleza —sin lluvias suficientes, la cosecha fracasa y el ganado puede morir. Pero en ocho años de auditar programas de microcrédito financiados por la IAF, nunca me he encontrado con alguien que haya huido con un préstamo o que lo haya utilizado para otro fin que no sea el convenido”.

Se prevé que todos los donatarios de la IAF inviertan sus propios recursos en los proyectos financiados por la IAF o que movilicen fondos de otros donantes, o una combinación de ambas cosas, lo que es reflejado en el convenio de donación. En el año fiscal 2013, los donatarios comprometieron US\$16,4 millones en efectivo y



Cortesía Carlos Álvarez Balbás

Víctor Hernández, del Despacho Álvarez Balbás, cuarto desde la izquierda, condujo auditorías del ex donatario K'inál Antsetik de Chiapas, cuyos informes financieros y registros confirmaron el profesionalismo de los miembros.

en especie para sus proyectos con lo que se equiparó y se superó la propia inversión de la IAF de US\$12,6 millones. “Se supone que el éxito debe resultar de la convergencia de estos tres recursos”, explicó Álvarez Balbás, “y el hecho de que un donatario no pueda producir una porción importante de la contrapartida comprometida podría verse reflejado en nuestro informe”. El seguimiento de la contrapartida puede resultar complicado. Una gran dificultad es determinar el valor de una contribución en especie: prestar un espacio; servicios ofrecidos ad honorem; el uso de herramientas, telares o de un vehículo. Frecuentemente el costo histórico de un bien es irrelevante respecto a su valor como donación. El trabajo voluntario podría ser un poco más fácil de tasar si las horas trabajadas son registradas y se les asigna un valor consistente con las tasas del mercado. Lo que sí puede ser probado con más certeza es que una contribución se haya materializado. “La evidencia a primera vista es que algo se realizó, y que alguien lo hizo”, Álvarez Balbás explicó.

Los auditores también examinan el sistema de controles internos del donatario —los procesos que apuntan a reducir la posibilidad de errores y mal uso de fondos y a asegurar que los recursos están adecuadamente salvaguardados y eficientemente utilizados, que los datos obtenidos y reportados son confiables, y que el donatario cumple con las leyes y reglamentos. Entre las deficiencias comunes se incluyen la asignación de responsabilidades

múltiples a una sola persona, la ausencia de un registro de utilización de vehículo, y no conciliar los extractos bancarios mensuales con los libros de la organización. Si los controles internos son extremadamente débiles, un auditor no podrá expresar una opinión sobre las declaraciones financieras y el cumplimiento del convenio. La orientación ayuda a prevenir esto.

El personal del donatario recibe un borrador del informe del auditor y puede responder. “Algunos piensan que una auditoría exitosa resulta en múltiples hallazgos”, afirmó Álvarez Balbás, refiriéndose a problemas identificados para su corrección. “Yo pienso que si una auditoría está bien planeada, bien entendida, no debería tener por resultado hallazgo alguno. Nosotros damos al donatario una oportunidad para explicar cualquier reparo, lo que nos puede hacer conscientes de algo que no sabíamos. Hay un espacio en el informe donde el donatario puede comentar. Luego, el informe es enviado a la IAF. En una auditoría posterior, lo primero que hacemos es verificar si el donatario cumplió con las recomendaciones para resolver cualquier hallazgo. En algunas áreas de México, por ejemplo, grupos de base que operan de acuerdo a los usos y costumbres, pueden no haber inscripto a sus empleados en el sistema de seguridad social mexicano. Nosotros indicaríamos en el informe siguiente cómo esa cuestión fue resuelta”.

Un acto de equilibrio

Las firmas de auditoría solicitan trabajar con la IAF a través de una licitación abierta. Los contratos resultantes aseguran que la IAF tenga los servicios que requiere por cinco años y que los adjudicatarios tengan un flujo de ingreso definido. Los auditores asignados a la IAF tienen títulos universitarios en contabilidad y a menudo un máster o un doctorado. Muchos han estudiado economía, finanzas, mercadotecnia, administración, estadísticas y derecho. Frecuentemente han adquirido una amplia experiencia en desarrollo mediante contratos con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, Naciones Unidas y la Unión Europea. El auditor principal asignado a donatarios de la IAF habrá tenido un mínimo de dos años de experiencia. Todas las firmas contratadas tienen en su jerarquía empleados que revisan el trabajo del auditor principal.

Se requiere que los auditores mantengan su independencia, de hecho y apariencia, de la entidad auditada y el no cumplimiento puede poner a las firmas contables en aprietos. Mantener la independencia puede ser un delicado acto de equilibrio. Ayudar con un informe financiero puede ser aceptable, así como proporcionar cierta capacitación. Pero involucrarse en el manejo o la toma de decisiones de la organización estaría fuera de los límites. El estándar internacional es cómo vería la relación un tercero neutral con conocimiento de los hechos relevantes. Conformar esta norma o estándar puede resultar en malentendidos. Un donatario de la IAF ubicado en una población remota preparó en una ocasión una comida muy elaborada para el auditor, quien la rechazó. Esto produjo la impresión de que el auditor había interpretado el ofrecimiento como un soborno cuando que en realidad él solamente estaba cumpliendo la prohibición de su firma de aceptar regalos de cualquier forma mientras realizaba una auditoría.

“El auditor no debe transigir,” Imperiali aconsejó. “Pero independencia no significa distancia. El auditor debe entender y ser sensible al contexto”. Lingán se volvió agudamente sensible al contexto cuando su primera auditoría con la IAF lo llevó junto a un grupo de pastores de alpaca de una remota área del sur peruano. “Yo estaba con una firma importante y hacía lo mejor que podía, pero todo lo que sabía parecía inservible”, recordó. “Yo tenía muchas preguntas y sentía que tenía que evitar ofender al donatario”. Finalmente Lingán consultó con un antropólogo, un amigo de sus días uni-

versitarios. “Él me enseñó las sutilezas que yo precisaba dominar y que no están en ningún libro”.

Cuando surgen problemas

Durante la auditoría, el donatario debe estar preparado para abordar lo que un auditor puede considerar como gastos y prácticas cuestionables. Algunas diferencias pueden ser resueltas durante la visita del auditor, o poco después, y ellas no son reportadas a la IAF. “Usualmente los problemas se deben a errores, no a mala fe”, explicó Lilia Téllez Magaña, colega de Álvarez Balbás.

La sensibilidad es sin duda algo que se requiere en esta etapa. “Es normal que cuando auditamos a una empresa y tenemos una pregunta, digamos al contador lo que necesitamos, y él sabe exactamente dónde se guarda esa información”, Lingán indicó. “Nosotros no podemos ser tan directos con un grupo de base que no tiene antecedentes en contabilidad. Tenemos que ser muy cuidadosos para que no parezca que estamos acusando o que algún problema es peor que lo que es. A veces los grupos de base mantienen sus registros de manera diferente, de una forma que parecería ‘un desorden ordenado’, pero la mayoría de las veces tienen la información que precisamos archivada en un rincón”.

Las discrepancias no reconciliadas deben ser destacadas en el informe del auditor y pueden llevar a un hallazgo sobre el cumplimiento con los términos del convenio. La IAF hace el seguimiento de los problemas identificados, materiales o no. “Para otros donantes, un problema identificado durante una auditoría probablemente lleve a la terminación de la donación”, comentó Jenny Petrow, cuya cartera incluye a Haití, República Dominicana y el Caribe anglófono. “En la IAF, un problema podría representar un paso interino a partir del cual nosotros trabajamos con el donatario para remediar la deficiencia identificada”. El representante o el enlace local de la IAF podrían, por ejemplo, visitar al donatario para ayudar a reconciliar las cuentas o a preparar estados financieros. Si, por decir, US\$5.000 en fondos no han sido utilizados en virtud del convenio, el representante podría dirigir al donatario a reembolsar a la cuenta bancaria y presentar prueba del depósito.

Algunos ejemplos de incumplimientos mayores son registros contables inadecuados y el uso no autorizado de fondos, lo que puede incluir excederse por sobre los límites en gastos en partidas presupuestarias



Courtesy Carlos Lingán



Carlos Lingán con donatarios de base auditados a 5.000 metros sobre el nivel del mar en los Andes peruanos. (Lingán, centro, foto de la izquierda; sentado con camisa blanca y gorra, foto de la derecha).

o trabajar fuera del área geográfica y del grupo demográfico identificado en el convenio. Los actos ilícitos son infrecuentes —Álvarez Balbás reportó un solo caso de lo que él calificó como “malas intenciones” en los ocho años que su firma ha auditado la substancial cartera de la IAF en México. Un hallazgo de conducta ilícita activará el congelamiento de la capacidad de gastar fondos de la donación, así como una investigación. El comité de vigilancia de la IAF decide si corresponde una terminación. La organización puede tener que devolver fondos no utilizados y entregar activos comprados con recursos de la IAF— vehículos computadoras, otros equipos de oficina. Rehusarse a reembolsar a la IAF es un hecho extremadamente infrecuente y es derivado a la Oficina del Inspector General de la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional como evidencia de fraude o negligencia grave, algo también altamente inusual.

La tasa excepcionalmente baja de incumplimiento confirma la validez de los procesos de selección y monitoreo de la IAF. Solo un 2 por ciento de los donatarios auditados han sido objeto de primeros y segundos informes reportando problemas significativos. Frecuentemente relacionados con controles internos, estos problemas son usualmente resueltos para la tercera auditoría. Por lo general el resultado es una organización mejor administrada.

Valor agregado

Una auditoría limpia confirma a los representantes de la IAF que el grupo está respondiendo a las expectativas. Para el donatario, la interacción con el auditor se

ha convertido en un valor agregado a la donación que a menudo rinde frutos que trascienden la contabilidad para el uso de fondos —frutos que siguen fluyendo mucho después del desembolso final. “Hemos visto que el ejercicio de auditoría desarrolla destrezas que permiten a un grupo de base administrar luego sus propios recursos, o recursos de otros donantes, o de una organización más grande” manifestó Álvarez Balbás. “Los individuos también se desarrollan. He sido testigo de esto con la gente responsable de las cuentas. Ellos pueden empezar sin experiencia, pero con las explicaciones ofrecidas durante la orientación y sus propios esfuerzos, antes de pasar un mes, ellos ya pueden usar la computadora para sacar un informe financiero”.

“La auditoría es indispensable, aunque al principio ello pueda resultar muy difícil de comprender para grupos de base”, comentó Laura Saravide, directora del ex donatario Fundación Malinalco de Ciudad de México.” La fundación comunitaria de Saravide utilizó los fondos la IAF para financiar a subdonatarios y ella confirmó la transformación que Álvarez Balbás describió. “Los miembros aprendieron a poner las cosas en orden, a proporcionar recibos, a reconciliar cuentas. La auditoría los obligó a profesionalizar su trabajo, a ir del papel a los registros informáticos. Los vi trabajar hasta tarde para producir una documentación impecable. Nunca nos acercamos a la auditoría con temor. En lugar de ello, consideramos a la auditoría una oportunidad para hacer una pausa y ver dónde nos encontrábamos, y pensamos que era excelente que ojos externos observaran lo que nosotros habíamos logrado”.

Para algunas organizaciones, una concesión de la IAF representa la mayor inyección de recursos jamás recibida, lo que puede ser un factor desestabilizador. La auditoría proporciona la seguridad de que los fondos serán administrados debidamente. De acuerdo con Porfirio Ortiz, vicepresidente de Las Marías 93, una cooperativa de café de Chinameca, San Miguel, El Salvador, cinco auditorías limpias confirmaron a los 63 miembros de la cooperativa que la donación fue bien utilizada. Will Aguilar, director del Grupo Juvenil Dion (GJD), que ofrece educación vocacional a jóvenes hondureños, dijo que la auditoría anual no solo comunica la transparencia de las operaciones a sus miembros, sino también a la comunidad a la que sirven y a los donantes extranjeros.

Lecciones desde la base

Cuando Carlos Lingán cita el énfasis de la IAF en aprender como una finalidad de su apoyo, aclara que las lecciones fluyen en dos direcciones. “A veces, las fórmulas que nos enseñaron en la universidad simplemente no funcionan y aprendemos mejor en el terreno”, opinó. El conocimiento que se va adquiriendo puede refinar la perspectiva de un auditor sobre su trabajo. “Me ha hecho consciente de que tengo que aplicar las normas de la profesión pero que también debo entender el contexto”, reiteró Imperiali como prefacio a una historia que él considera ilustrativa. El servicio profesional prestado era la auditoría final de un proyecto abordado por WARMI, una organización de base de mujeres indígenas argentinas. (Ver página 2.) El contexto era una comunidad a 3.000 metros sobre el nivel del mar, a dos horas de Abrapampa, la población más cercana, y más de 1.500 kilómetros de Buenos Aires.

“Para la noche del segundo día, la mayor parte de la información había sido producida pero todavía tenía consultas sobre documentación faltante”, recordaba Imperiali. “Específicamente, los registros financieros —en realidad un cuaderno con todas las transacciones— incluyendo una referencia a la lana que la organización había recolectado de varios pastores y organizado para una mejor comercialización. Le pregunté a Rosario Quispe sobre la falta de recibos comprobantes de los pastores fechados desde el día de la entrega de la lana.

“Ella se habrá preguntado quién era este tonto de Buenos Aires. Señalando a una montaña que se elevaba a unos 3.500 metros, ella explicó muy paciente pero firmemente: ‘Uno de los pastores vive allá arriba. Él viene

aquí a pie una vez por mes, si el tiempo lo permite. La caminata le toma el día completo. Si le parece a usted, la próxima vez que venga le pediremos que emita recibos’. Yo entendí inmediatamente que mi requisito era innecesario, que yo podía hacer mi trabajo perfectamente usando los registros disponibles. También comprendí el extraordinario esfuerzo que se requería de WARMI para llevar a cabo el proyecto”.

Carlos Lingán insiste en que él realmente no conoció Perú hasta que viajó a los lugares remotos donde los donatarios de la IAF trabajan. “Yendo al campo uno realmente capta cómo vive la gente, sus costumbres, su sabiduría que data de siglos, su medicina natural, cómo ellos atienden sus cultivos y sus animales”, dijo. “Esas son cosas que he aprendido. Uno llega a conocer su país y lo ama más, lo aprecia más”.

“Nosotros llegamos a conocer gente que está muy comprometida con este país, a quien de otra forma no la hubiéramos conocido”, afirmó Álvarez Balbás. “Yo he aprendido sobre su habilidad para organizar, su solidaridad, su honestidad. Sus organizaciones se desarrollan porque sus proyectos no son impuestos sino que están enraizados en una idea generada por las mismas comunidades. Como firma, nosotros hacemos un trabajo muy impersonal por lo que es muy gratificante ver una relación directa entre nuestras auditorías y el desarrollo de nuestro país”. El contador Víctor Hernández, que trabaja para Álvarez Balbás, resumió la experiencia: “Es la retroalimentación que nos alimenta”.

Pasos siguientes

A partir del año fiscal 2014, todos los donatarios serán auditados luego de su primer año de financiamiento de la IAF y la frecuencia de las auditorías posteriores dependerá de aquellos resultados y de las recomendaciones del representante de la IAF, el monto de la donación y otros criterios. Los auditores de la IAF seguirán proporcionando a los donatarios una supervisión eficaz y rentable, y acceso a asesoramiento especializado mientras dure la financiación. El programa de auditoría de la IAF funciona porque los auditores exitosamente equilibran la independencia con la orientación que ayuda al donatario a dominar destrezas importantes a medida que cumple con el convenio de donación.

Michael Campbell ha coordinado las auditorías para la Oficina de Evaluación de la IAF desde 2006.



Cortesía Eric Hirsch

Audidores de Desco con el emprendedor Rogelio Taco Visa, centro. Contra página, Eric Hirsch.

Rendición de cuentas en Colca

La auditoría es un ejercicio omnipresente en el Valle del Colca de Perú, que se realiza para toda una gama de iniciativas de base. La revisión de los libros es el punto de partida para monitorear la forma en que las intervenciones están funcionando, ofreciendo a veces momentos aprovechables para enseñar cuando individuos y organizaciones rinden cuentas de fondos donados. Como becario de la IAF, yo observé auditorías en visitas al sitio del Proyecto Sierra Sur, llevado a cabo por el Ministerio de Agricultura de Perú; durante la inspección por parte del donante de un refugio para niños y jardín de infantes; y con el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco), entidad de mi filiación durante mi investigación patrocinada por la IAF. (Ninguna organización que yo visité había recibido financiación de la IAF.) La economía de Colca le debe mucho de su actual dinamismo a la presencia de Desco, que fue uno de los primeros grupos de base de la región en organizarse, unos 30 años atrás, cuando las comunidades estaban mucho más aisladas por las escarpadas alturas que las separaban de Arequipa, uno de los centros económicos del sur peruano. Hoy día, Desco marca la agenda del desarrollo de Colca, una fuerza potente en una maraña vibrante de inversiones de donantes, entidades de microcrédito y un aumen-

tado aprecio por los recursos naturales y culturales a mano, como bienes vitales.

El personal de Desco dedica tiempo y energía considerables para auditar y ser auditado, una actividad que afianza las operaciones cotidianas. Por varios meses trabajé en la iniciativa de Desco para brindar capital semilla a 20 jóvenes emprendedores indígenas y asistencia técnica a otros 30, todos seleccionados por medio de una competencia entre los planes de negocios más promisorios. Las concesiones canalizadas a través de Desco fueron financiadas por un organismo del gobierno peruano concentrado en la creación de empleo. Anticipándose a las auditorías, el personal de Desco dio a cada participante un cuaderno para registrar gastos, ingresos y ganancias. Este cuaderno, en torno al cual el personal de Desco organizó visitas, es la misma herramienta que el gobierno usa para auditar al propio Desco. Muchos de los empresarios participantes, especialmente aquellos cuyos negocios estaban ya algo afianzados en el momento en que ellos recibieron el apoyo de Desco, ya tenían establecido un sistema para monitorear su flujo de efectivo. Pero los cuadernos crearon uniformidad, explicó Fabiola Dapino, experta en gestión de Desco, y realineó las diversas prácticas para cumplir con los estrictos requisitos del gobierno. Estos sirvieron además

para recalcar la relación entre inversión y beneficio con un registro legible de progreso o necesidades.

Para algunos participantes, llenar el cuaderno no era intuitivo; para otros, la auditoría se convirtió en una herramienta para poner en marcha tanto el plan de negocios como la actitud. Rogelio Taco Visa, quien cría el cuy, alimento básico de la dieta andina, fue calificado como el menos promisorio entre los jóvenes emprendedores, evaluación que él mismo compartía. Fue la insistencia incansable de Desco en revisar su cuaderno, en anticipación de la visita de un auditor del gobierno, lo que hizo que Taco Visa tomara en serio su negocio. Él también comenzó a tomar en serio el cuaderno, a medida que las columnas de ingreso y salario se llenaban con cifras cada vez más grandes. Superando su inicio tardío, construyó un corral enorme y se convirtió en uno de los criadores de cuyes más productivos de Colca. Cuando llegó el auditor, Taco Visa le agradeció a él y a Desco y mientras Fabiola Dapino descorchaba una botella de ron colgada del dintel del flamante establo, declaró a su nueva empresa abierta y en funcionamiento.

Otra empresa, originalmente planificada para vender productos lácteos, parecía estar decayendo a principios de 2014. Sus propietarios, dos hermanos, habían usado un préstamo y algo del capital semiente de Desco destinado al negocio lácteo para lanzar un cibercafé que rápidamente acaparó el mercado en su pueblo. Los funcionarios locales hicieron del café su base para comunicarse por medio del correo electrónico, los niños se congregaban en sus videojuegos y los servicios rápidamente se expandieron para incluir la instalación de cable satelital y teléfono así como conexiones de internet en hogares de toda la comunidad. Los hermanos seguían trabajando en el negocio de los lácteos, pero el café y sus servicios consumían la mayor parte de sus energías al tiempo que luchaban por mantenerse al día con la brusca demanda. Su éxito fue impresionante y Desco lo apoyó pero también dejó en claro que la empresa láctea, no el café, sería el objeto de la auditoría del gobierno. Esto planteó algunas preguntas interesantes: ¿debería ser la auditoría sobre la conformidad técnica con el plan aprobado que no estaba produciendo un retorno de la inversión del gobierno, o sobre la creatividad de los hermanos en inventarse una nueva idea que sí estaba produciendo? ¿Podría una auditoría sopesar los términos y

condiciones específicos de la concesión frente a la meta general del gobierno peruano de creación de empleos?

Desco prefirió mantener el enfoque en el objetivo del desarrollo económico, pero la reprogramación de los fondos del donante nunca había sido una opción. Cuando llegó el auditor, éste expresó su admiración por el negocio de electrónica, y aprecio por las complejidades que surgen cuando empresarios innovadores conectan ideas. Debido a limitaciones de tiempo, postergó la auditoría de la empresa de lácteos, lo que dio a los hermanos tiempo para tratar de convertirla en un negocio en marcha. El auditor, el personal de Desco y los hermanos estuvieron de acuerdo: el uso de fondos del donante tenía que ser rigurosamente documentado pero un fin de la auditoría era aprender lo que sí funciona en desarrollo de base, lo que no funciona y el porqué.

Muchos en el gobierno y en organizaciones no gubernamentales lamentan lo que Marilyn Strathern describe en *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics, and the Academy* [Culturas de auditoría: estudios antropológicos en confiabilidad, ética y la academia] (Londres: 2000). Una “cultura de la auditoría”, explica Strathern, requiere que una institución dedique toda su energía al ritual, antes que a permitir el uso de la auditoría como una herramienta simple para ayudar a la transparencia y a la reflexión y para asegurar que las cuentas de una institución estén saldadas. Como cualquier otra cosa cultural, las auditorías son procesos cuya complejidad depende del contexto. En Colca, la gente involucrada en todas las fases del desarrollo de base ha visto a la auditoría lograr un equilibrio entre la intervención en los términos de un donante, y permitir que las comunidades prosperen por sí mismas.—Eric Hirsch, candidato al doctorado en antropología, University of Chicago; becario de la IAF, 2013-2014



Cómo las leyes limitan la libertad de asociación en las Américas

Por Jocelyn Nieva

Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 16

En las Américas, la gente se agrupa en organizaciones de la sociedad civil (OSC) para abordar todo tipo de problemas —trabajar para atender necesidades como agua potable o atención de la salud, exigir respeto de derechos humanos, abogar por la transparencia, entre otros. El artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, antes citado, reconoce la libertad de asociación “sujeto sólo a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás”. El artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene una disposición casi idéntica, al igual que otros acuerdos multilaterales.

Algunas personas optan por colaborar de manera informal, en asociaciones de vecinos, por ejemplo. Otros buscan el reconocimiento formal, lo que por lo general requiere revelar información amplia sobre la organización y rendir informes regulares, pero ofrece ventajas como exención tributaria y acceso al apoyo financiero del gobierno. La Convención y el Pacto, que han sido ratificados por la vasta mayoría de las naciones americanas, exigen que los gobiernos promulguen leyes que faciliten la formación y operación de las OSC. Del modo en que estos tratados han sido interpretados por el relator especial sobre el derecho a las libertades de reunión y asociación pacíficas de las Naciones Unidas y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dichas leyes deben asegurar, por ejemplo, que las OSC puedan ser reconocidas en forma rápida y no onerosa, funcionar con intromisión mínima del gobierno y recolectar fondos de cualquier fuente legítima. Desafortunadamente, en países de toda ideología, estas leyes pueden ser difíciles de ubicar, estar ambiguamente

redactadas, y aplicadas por medio de prácticas arbitrarias o discriminatorias.

Desde 2007 he estado trabajando con el Centro Internacional de Derecho no Lucrativo [International Center for Not-for-Profit Law] (ICNL) que colabora con aliados en más de 100 países para proteger la libertad de asociación, alentar la participación cívica y facilitar la filantropía. El ICNL es una autoridad en las leyes y prácticas internacionales que regulan a las organizaciones sin fines de lucro, y www.icnl.org es una rica fuente de leyes, análisis y material de referencia, incluyendo, por ejemplo, *Guidelines for Laws Affecting Civic Organizations* [Directrices sobre leyes que afectan a las organizaciones cívicas].¹ Como asesora legal principal para América Latina del ICNL, yo sé por experiencia que con respecto a la libertad de asociación, gobiernos de Latinoamérica a menudo no cumplen sus obligaciones asumidas con la Convención y el Pacto. Frecuentemente escucho casos sobre la forma en que esto inhibe el trabajo de la sociedad civil:

- Una colega nicaragüense destacó que los grupos de mujeres que ella apoya tienen que luchar para mantenerse al día con los requisitos legales que frecuentemente cambian porque, luego de casi 20 años de estar en los libros, la ley sobre OSC no tiene disposiciones que la acompañe y cada nuevo director del organismo supervisor interpreta la ley en forma diferente. Temerosos de ser multados por incumplimiento involuntario, algunos grupos reducen sus actividades para bajar el perfil.
- Un activista del VIH/SIDA reclamó que autoridades hondureñas ocuparon por meses la oficina de su organización mientras realizaban una auditoría de plazo indefinido que consumió tiempo del personal y recursos, reduciendo la capacidad de la organización para atender a una población vulnerable. Él piensa que su

OSC fue blanco de esta desacostumbrada investigación debido al estigma asociado con su misión.

- Dirigentes de fundaciones comunitarias mexicanas están frustrados porque, debido a que sus organizaciones reciben contribuciones exentas de impuestos, se les prohíbe a ellas otorgar donaciones a grupos informalmente constituidos. Para preservar su trato impositivo, las fundaciones solo pueden donar en especie a dichos grupos, lo que les priva a estos de la experiencia de administrar fondos.
- Un abogado ecuatoriano cuya organización se dedica a la libertad de prensa me dijo que el gobierno se basó en una nueva ley para reasignar la supervisión de su organización a un ministerio que en reiteradas ocasiones la había atacado en los medios. La ley exige que todas las organizaciones de la sociedad civil existentes se vuelvan a registrar, forzando a su organización a solicitar reconocimiento legal del mismo ministerio que de rutina la denuncia como ilegítima. En virtud de esta nueva ley, una organización del medio ambiente debió desbandarse, y el activista teme que el ministerio pronto disuelva también su organización.

Estos no son incidentes aislados; reflejan tendencias en legislación y aplicación de la ley que afectan amplia y negativamente a toda clase de OSC. En un entorno legal desfavorable u hostil, las OSC luchan por formar, operar y entregar servicios al público. Un estudio reciente en Panamá reveló leyes escritas con vaguedades y aplicadas en forma no consistente.² Según el estudio, los panameños que quieren trabajar como grupo oficialmente reconocido deberán estudiar hasta unas 15 leyes, reglamentos y decretos, solamente para aprender las reglas para obtener y mantener la personería jurídica. Incluso un grupo no puede lanzarse por sí solo en esa complicada red de leyes; las autoridades solo responden a las solicitudes presentadas por un abogado a la oficina designada en la capital del país. Los gastos de la asesoría legal y de viaje son solo el principio de un proceso que puede durar un año o más. Un funcionario entrevistado estimaba que él rechaza el 99 por ciento de las solicitudes como técnicamente insuficientes luego de su presentación inicial. Para cualquier avance posterior hacia la aprobación, aquellas solicitudes deben ser corregidas. Mientras el grupo se encuentra en un limbo legal, podría estar incapacitado para firmar contratos, recibir donaciones e incluso abrir una cuenta bancaria, perjudicando al interés público.

Hasta hace poco, Bolivia presentaba un reto diferente. La reforma constitucional eliminó la ley que regulaba las OSC que operaban en más de un departamento, y la legislatura se tomó cerca de tres años para promulgar un reemplazo. En el ínterin, las solicitudes para el reconocimiento legal de nuevas organizaciones quedaron paralizadas, impidiendo que los bolivianos se unieran formalmente para abordar problemas compartidos. En 2012, representantes de OSC panameñas y bolivianas juntos con sus homólogos de Ecuador, Perú y Nicaragua, denunciaron estas y otras barreras legales a la libre asociación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la primera audiencia regional sobre el tema. La Relatoría sobre Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos, organismo interno de la CIDH designado para promover los derechos de la sociedad civil, reconoció la importancia del testimonio, y sigue centrándose en amenazas contra la libertad de asociación.

Consolidar los requisitos para el reconocimiento oficial y funcionamiento de una OSC en una sola ley habilitante podría ayudar a resolver algunos problemas aquí planteados, pero tendencias recientes otorgan a funcionarios gubernamentales un tremendo margen de interpretación de las reglas. La Ley y disposiciones de otorgamiento de personalidades jurídicas de Bolivia, aprobadas en 2013, por ejemplo, sujetan a nuevas organizaciones a procedimientos ambiguamente redactados y costosos para registrarse y requiere un sinnúmero de documentos. La nueva ley se aplica igualmente a organizaciones que se constituyeron legalmente *antes de su promulgación*; ellas deben registrarse nuevamente, aunque su documentación pueda estar obsoleta, perdida o inconsistente con los nuevos estándares. Una organización que no cumpla con alguna disposición de la nueva ley, sin importar cuán insignificante sea, puede ser clausurada.

El Decreto Presidencial Número 16 de Ecuador, también promulgado en 2013, repite muchas de las disposiciones de las leyes bolivianas, incluyendo la de volver a registrarse y los fundamentos excesivamente amplios para rechazar una solicitud o revocar la condición de una organización legalmente constituida. El decreto incluye además restricciones desacostumbradas, como por ejemplo el requisito de aceptar como miembro a cualquier persona que aduzca un “legítimo interés” en el trabajo de la organización. Así, si funcionarios de una compañía minera alegasen un “legítimo interés”, una

organización cuyo fin es proteger el ambiente circundante a las minas no tendría más opción que admitirlos como miembros. La preocupación por las implicancias del decreto 16 no es hipotética: el 4 de dic. de 2013, la Fundación Pachamama, organización que ha sido efectiva en la protección ambiental en territorios indígenas, fue sumariamente disuelta por alegatos de violaciones del decreto. La justificación oficial utilizó el lenguaje de la Convención Americana para acusar a la Fundación Pachamama de “interferencia en políticas públicas que socava la seguridad interna o externa del Estado [y] que puede afectar la paz pública”.

Leyes como las descritas, así como otros estatutos especializados, incluyendo las disposiciones del código tributario, pueden tener un impacto significativo en la supervivencia financiera. En particular, el acceso a donantes internacionales es amenazado por leyes ambiguas que pueden imponer un filtro del gobierno sobre una financiación esencial. Este tipo de restricción representa otra tendencia. En Haití se ha propuesto legislación que podría, por ejemplo, impedir que grupos de base informalmente constituidos reciban asistencia exterior y que las OSC legalmente registradas reciban fondos del exterior para actividades que no concuerdan con las prioridades del gobierno. Ciertamente los gobiernos tienen la responsabilidad de supervisar y dirigir el desarrollo llevado a cabo con la participación del estado, pero los funcionarios no pueden conocer cada carencia en cada rincón del país. En virtud de una ley como esa, ideas valiosas para resolver necesidades desesperadas con autoayuda y creatividad podrían ser asfixiadas sin el oxígeno del apoyo internacional. Cuesta reconciliar estas amplias restricciones con los estándares para la libre asociación.³

La Ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional de Venezuela (“Ley de Soberanía Política”) de diciembre de 2010 tiene un enfoque diferente hacia la regulación de la cooperación internacional. Tal ley impone restricciones a la financiación extranjera a “organizaciones que tengan por finalidad promover, divulgar, informar o defender el pleno ejercicio de los *derechos políticos* (énfasis agregado) de la ciudadanía” —sin definir nunca “derechos políticos”. Debido a que la Ley de la Soberanía Política no ha sido aún ejecutada, no es claro cómo sus términos serán interpretados. La denuncia oficial que hizo Venezuela de la Convención en 2013 sugiere, sin embargo, que el gobierno podría no ejecutar la Ley de la Soberanía

Política de manera consistente con los estándares interamericanos sobre el derecho a la libre asociación.

La Ley de la Soberanía Política y legislaciones similares propuestas o promulgadas en toda la región han tenido un efecto negativo sobre organizaciones dedicadas a actividades legítimas tales como observación de elecciones, monitoreo de la corrupción y promoción de los derechos humanos, así como sobre donantes extranjeros, muchos de los cuales han optado por bajar sus perfiles, con frecuencia redireccionando sus esfuerzos y financiaciones o abandonando un país, en detrimento del interés público. El ministro de cooperación internacional de Dinamarca, Søren Pind, comentó sobre la decisión de su gobierno de retirar US\$18 millones en ayuda que había sido comprometida para la sociedad civil nicaragüense, antes que aceptar condiciones sobre esa ayuda: “Es una decisión que el gobierno de Nicaragua ha tomado”, afirmó, según un artículo en *La Prensa* del 18 de feb. de 2011. “Afectará a otros socios, lo cual yo lamento profundamente. Para Dinamarca es indispensable que podamos apoyar a la sociedad civil. Pero esto ya no es posible”.⁴

En la mayoría de los países de América Latina, las OSC que sirven al bien público están eximidas de impuestos y los donantes pueden deducir las contribuciones a ellas de sus ingresos imponibles. (Para información sobre leyes impositivas para OSC y donantes en numerosos países latinoamericanos, ver <http://www.cof.org/global-grantmaking/country-notes>.) Las leyes tributarias son frecuentemente tan difíciles de descifrar como las leyes antes descritas, e imponen requisitos tan estrictos que las organizaciones a las que se intenta beneficiar con ellas podrían verse imposibilitadas para aprovechar el tratamiento preferencial. Las OSC mexicanas, por ejemplo, pueden perder su elegibilidad para recibir donaciones con exención impositiva si ellas desembolsan más del 5 por ciento de sus donaciones en el gasto administrativo —personal, alquiler, servicios públicos y otros costos de rutina que son vitales para sus operaciones. Como cuestión práctica, las OSC pueden limitar sus inversiones en desarrollo institucional para cumplir con el extraordinariamente bajo límite. Incentivos reducidos para la filantropía, y restricciones para organizaciones que se benefician del alivio impositivo —especialmente en una época de declinación de la financiación internacional para el sector— erosionan la sostenibilidad.

A la luz de estos desafíos, ¿qué se puede hacer para alentar reformas a fin de que la atmósfera legal permita que las OSC contribuyan mejor con sus comunidades? Aquí están algunos enfoques que han demostrado ser útiles:

- *Promulgación de leyes acordes a las normas internacionales de libertad de asociación.* En este sentido, la presidente Dilma Rousseff ha promovido la reforma en Brasil mediante un diálogo nacional con representantes del gobierno, la sociedad civil, empresas, círculos académicos y otros sectores interesados. Este enfoque podría servir de modelo para la región.⁵
- *Aplicación apropiada de la legislación habilitante.* Tres años después que el Congreso de Honduras promulgara la Ley Especial de Fomento de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, sus disposiciones no se han aplicado. Las OSC hondureñas siguen siendo objeto de requisitos obsoletos, arbitrarios, que aumentan el costo de presentar solicitudes e informes y prolongan las demoras. Una coalición de entidades, la Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), está trabajando para asegurar que el sector pronto se beneficie con la enseñanza al personal de las OSC sobre los derechos y obligaciones de sus organizaciones en virtud de la nueva ley, y con la ayuda en la capacitación de funcionarios en prácticas efectivas de gobiernos de otros países.⁶
- *Acceso al consejo profesional de abogados y contadores entrenados para ayudar a las OSC a cumplir con sus obligaciones legales.* En toda América, las facultades de derecho están comenzando a ofrecer capacitación en leyes relativas a las OSC a una nueva generación de abogados. En la Universidad Iberoamericana de Ciudad de México, los estudiantes, supervisados por abogados, dominan las complejas leyes impositivas que rigen a las OSC, y luego preparan declaraciones impositivas para OSC, sin cargo. Los estudiantes se gradúan con una mayor comprensión del trabajo de sus clientes y con las destrezas para proporcionar servicios legales especializados a otras organizaciones eximidas de impuestos. Este modelo y otros enfoques, están detallados en la publicación del ICNL *Promoviendo la Enseñanza del Derecho de las Organizaciones de Sociedad Civil en América Latina: Aportes de Expertos Regionales* (2013).⁷
- *Mayor comprensión de los derechos y protecciones aplicables a OSC y el desarrollo de un apoyo efectivo.* Las constituciones de países de toda Latinoamérica así

como tratados internacionales reconocen a la libertad de asociación como un derecho fundamental, pero funcionarios en muchos países tachan a OSC de ilegítimas —en particular cuando ellas abogan por políticas públicas diferentes de aquellas de la administración en el poder. Las OSC deben adquirir el conocimiento y las destrezas necesarias para defender al sector, explicar sus derechos y contribuciones, y proporcionar datos precisos sobre las restricciones a la libre asociación. Esta información ayudaría que las OSC tengan como aliados al sector privado, las iglesias, el mundo académico y otros grupos.

Donantes internacionales —en particular aquellos que financian organizaciones de base, como la Fundación Interamericana— deben estar conscientes de que el impacto de leyes que inhiben a la sociedad civil es de amplio alcance. Las leyes pueden silenciar voces independientes, nublar la visión de quienes monitorean programas gubernamentales e interferir con la capacidad de la gente común de organizarse para mejorar sus comunidades. Leyes claras que se ajustan a los estándares internacionales sobre el derecho a la libre asociación y que son aplicadas en forma consistente y justa beneficiarían a todas las organizaciones de la sociedad civil, sus impulsores y, especialmente, a aquellos a quienes sirven.

Jocelyn Nieva fue asesora legal adjunta de la IAF desde 2003 hasta principios de 2007. Le puede escribir en jnieva@icnl.org.

¹www.icnl.org/research/resources/assessment/guidelines_en.pdf.

²www.icnl.org/programs/lac/Entorno%20Legal%20Panama%20ACPJ.pdf.

³Para estándares sobre el derecho de las OSC de recibir financiación de donantes internacionales, ver el *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 183, (2011) en <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, y el informe publicado el 24 de abril de 2013 por el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a las libertades de reunión y asociación pacíficas, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf.

⁴<http://m.laprensa.com.ni/politica/52506>.

⁵www.secretariageral.gov.br/mroscc, y www.facebook.com/mrosccs.

⁶foprideh.org/documentos/pdf/Ley_ONGD_versión_amigable.pdf

⁷www.icnl.org/programs/lac/derecho/teaching-cso-law.html

Foro para becarios: La mujer y la economía globalizada

La IAF complementa sus donaciones promoviendo el desarrollo ascendente, de autoayuda, con un Programa de Becas que financia la investigación académica en el contexto de tendencias que afectan los esfuerzos de los pobres organizados y de los grupos que los apoyan en América Latina y el Caribe. Este compromiso con el conocimiento a nivel de las bases se remonta casi hasta el inicio del programa de donaciones de la IAF a principios de la década de 1970. Hasta ahora, las becas de la IAF han favorecido a 1.134 candidatos a doctorados y maestrías y emprendedores sociales que realizan estudios independientes. Desde 2007, la IAF ha ofrecido apoyo para investigaciones de tesis de doctorado de estudiantes de todo el continente que están inscriptos en universidades de EE.UU.

Por los últimos cuatro años, la IAF ha extendido una invitación anual a todos los exbecarios de ciclos recientes para que presenten artículos originales para su publicación, previa rigurosa revisión por un subcomité anónimo de académicos que realizan el escrutinio de las solicitudes para las Becas de Desarrollo de Base de la IAF. El jurado de este año seleccionó dos originales para ser publicados en esta edición. Coincidentemente, las dos autoras galardonadas, Jelena Radovic Fanta y Rebecca Nelson, escribieron sobre mujeres de las bases que trabajan en la vasta y compleja economía globalizada y que deben conciliar los beneficios y cargas de su participación.

Seguimos entusiasmados con esta característica de nuestras publicaciones. Lo más evidente es que brinda parte del beneficio del Programa de Becas a un público más amplio y que representa otra distinción para los autores cuyos trabajos aparecen aquí. Pero la competición tiene valor también para aquellos cuyos originales no fueron seleccionados, por la concienciosa retroalimentación que el jurado comunica a cada participante, la IAF mediante. Desarrollo de base agradece a todos los que contribuyeron al éxito de esta competición. Para más información sobre las becas de la IAF, visite www.iie.org/iaf.—*P.D.*



Dianne Lake

Volunturistas y tejedoras mayas: amistad, fricciones y comercio justo

Por Rebecca Nelson

El turismo ocupa el segundo lugar después del café entre las actividades productivas de Guatemala. En 2012, cerca de 2 millones de visitantes internacionales ingresaron al país, gastando US\$1,42 mil millones (Castañeda 2013). En forma creciente, los viajeros occidentales buscan una conexión más estrecha con la vida comunitaria, lo que ha llevado a algunos a trabajar como voluntarios en clínicas o cooperativas guatemaltecas. A la fecha, la lite-

ratura sobre turismo de voluntariado, o “volunturismo,” se ha centrado en las motivaciones de los voluntarios y en cómo la experiencia los afecta (p.ej., Wearing 2001; Simpson 2004; Palacios 2010; Baillie Smith y Laurie 2011). Esta atención académica —que refleja el énfasis del volunturismo en las expectativas y metas profesionales de los visitantes (McGehee et al. 2009) — tiende a eclipsar la forma en que las comunidades anfitrionas

entienden su participación. (Wearing y Neil (2003:291) sugieren que la investigación sobre volunturismo debería explorar los “intercambios dinámicos microsociales” entre los turistas, sus organizaciones anfitrionas y la comunidad circundante.

Mi trabajo en Guatemala se enfocó en tales intercambios entre una federación de cooperativas de tejedoras y volunturistas cuando negociaban entre ellos la mercantilización de la “cultura maya” con el propósito de generar ingresos para familias mayas. Yo sostengo que la competencia en el mercado limitado que atiende al consumidor “ético” condujo a los volunturistas y a la gerencia de TelaMaya (seudónimo) a forzar a las tejedoras a compartir aspectos íntimos de sus vidas y patrimonio cultural al aceptar visitas, fotografías y entrevistas entrometidas. TelaMaya consta de 17 cooperativas con un total de 400 tejedoras en cinco estados de las tierras altas del oeste guatemalteco: Sololá, Huehuetenango, Sacatepéquez, Quetzaltenango y Quiché. Las tierras altas occidentales, donde hasta el 81 por ciento de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza general (INE 2011), tiene los niveles más bajos del país en educación y alfabetismo, riqueza, vivienda, acceso a servicios, satisfacción laboral y salud (INE 2011). En este contexto, el tejido presenta una rara oportunidad para mujeres que de otro modo trabajan sin remuneración en huertas familiares y milpas. Los académicos consideran al tejido como una de las más importantes “bases materiales de la identidad étnica [indígena]” de Guatemala (Smith 1988:230). Los textiles guatemaltecos funcionan como “textos” simbólicos, comunicando además de identidad étnica, el origen geográfico, género, estado civil, edad y nivel socioeconómico (Schevil et al. 1991). Trabajando con TelaMaya, las mujeres obtienen un ingreso para sus familias al tiempo que afirman su identidad indígena.

TelaMaya ayuda a las tejedoras a comercializar sus textiles al operar una tienda en Quetzaltenango, la segunda ciudad más grande de Guatemala, y al exportar para EE.UU. y Europa. Como muchas empresas de artesanía, TelaMaya no está certificada por una organización internacional, pero participa en mercados de comercio justo que atienden a consumidores dispuestos a pagar más por un producto a cambio de alguna seguridad de que los trabajadores son bien compensados y decentemente tratados. Las ventas de textiles reportan a TelaMaya unos US\$31.250 de ingreso anual. El monto que una tejedora

individual recibe depende del éxito de sus productos. Ya sea que su parte alcance tan poco como US\$6 o tanto como US\$600, representa una bienvenida inyección de dinero con el que ella podría pagar los zapatos de los niños o algún pequeño lujo, como café instantáneo.

Fundada en 1988 con ayuda del gobierno holandés, TelaMaya llegó a ser autónoma y financieramente independiente en 1995. Hoy día, un consejo electo de directoras mayas maneja las operaciones. Cinco lenguas indígenas están representadas en TelaMaya y muchas tejedoras no hablan español. Aunque la federación es nominalmente democrática, la comunicación depende de hispanohablantes de los distintos grupos lingüísticos, lo que puede inhibir las expresiones de preocupación de las tejedoras a la dirigencia, y limitar su aporte a las políticas. A pesar de este y otros problemas que limitan la retroalimentación sobre prácticas que pueden causar incomodidad, TelaMaya es el canal de ventas preferido de la mayoría de las tejedoras de las cooperativas integrantes, quienes también venden textiles a intermediarios en volúmenes más grandes pero a menores precios.

Dadas sus precarias finanzas y dependencia de TelaMaya, las tejedoras invierten parte de su tiempo atendiendo a volunturistas con la esperanza de mejorar la ventaja competitiva de la federación. TelaMaya atrae a aproximadamente 50 volunturistas internacionales por año, generalmente estudiantes universitarias de Norteamérica y Europa, que desean vincularse con gente de otra cultura y obtener experiencia profesional en desarrollo internacional. Comúnmente, los voluntarios pasan un mes con TelaMaya. Sus autoridades, elegidas por el consejo de directoras, desean recibir a tantos voluntarios como sea posible y piden a los que son bilingües que hagan de intérpretes para aquellos que no hablan español. Los volunturistas, que a menudo vienen de las mismas comunidades de los clientes de TelaMaya, traen un conocimiento lingüístico y cultural que localmente no se tiene, y ellos donan las destrezas técnicas que de otro modo la federación no podría permitirse. Ellos cumplen roles importantes, manejando el sitio web, el correo electrónico y las ventas en línea de TelaMaya; trabajando con clientes mayoristas internacionales; estableciendo metas de largo plazo para la organización; y decidiendo cómo presentarla en materiales publicitarios. Con el liderazgo de un coordinador designado, grupos de volunturistas generan sugerencias para nuevos diseños,



Juan Carlos "Jukar" Cardona

Tejedoras, Rebecca Nelson y el huipil que realizó.

puntos de venta, contactos o colectas de fondos, sujetos a la aprobación de las autoridades.

Integrantes de las cooperativas, volunturistas y clientes difieren en su enfoques hacia los negocios y el patrimonio cultural, o lo que los volunturistas podrían llamar propiedad intelectual. Anna Tsing (2005) usa "fricción" como metáfora para describir los encuentros entre individuos de distintas culturas, alterando nociones más simplistas de globalización como flujos irrestrictos de personas, productos e ideas. Conceptualizar la globalización de esta forma ayuda a resistir la caracterización fácil de la interacción entre

tejedoras y volunturistas como "hegemonía global" versus "resistencia local," porque ambas partes imponen y disputan los términos del intercambio. Valores y expectativas pueden discrepar, cuando, por ejemplo, los volunturistas introducen nuevos sistemas efímeros basados en sus propias nociones de buenas prácticas empresariales que no son acogidas por las autoridades. Pero el tenor de las relaciones en el programa de voluntarios es cordial: los vínculos de afecto y confianza mutua crecen entre miembros de cooperativas y volunturistas en el corto tiempo en que trabajan juntos. A menudo las tejedoras ven a los volunturistas extranjeros



Marisa Pettit

Tienda de las tejedoras en Quetzaltenango.

como más altruistas que los voluntarios locales o los empleados, y reciben gustosas su asistencia para el éxito de la cooperativa.

Para lograr ese éxito, los volunturistas de TelaMaya piensan que su misión es vender las historias de las tejedoras junto con sus textiles en el mercado de comercio justo, que se maneja tanto en imágenes como en productos. Como consumidores éticos que son, ellos saben qué información tiene atractivo. Numerosos autores (p.ej. Hudson y Hudson 2003) sostienen que el movimiento de consumidores éticos, incluyendo el comercio justo y el turismo alternativo, está trabajando para “desfetichizar” o transparentar las condiciones de producción y mercantilización, para destacar que el proceso de consumir crea una relación entre productores y consumidores. Sin

embargo, algunos autores (Cook y Crang 1996; Castree 2001; Goodman 2004; Lyon 2006) sugieren que al usar lo de la identidad para vender productos y experiencias turísticas, las organizaciones éticas no están precisamente revelando las condiciones de producción, sino exotizando y “refetichizando” lugares extranjeros. Ellos aducen que el consumo ético alienta a los consumidores a ubicarse dentro de una geografía moral que pone énfasis en la distancia cultural, separándolos de los productores, a pesar de la intención de unir a los dos grupos.

El esfuerzo por vincular los productos con imágenes e historias de la mujer específica que los elaboró es una fuente principal de fricción entre tejedoras y volunturistas bienintencionados. Durante mi trabajo de campo etnográfico, un voluntario de EE.UU. que había trabajado

en Whole Foods sugirió una etiqueta de producto con fotografías, el nombre y una breve declaración de cada artista. “Pienso que la gente estaría mucho más interesada en comprar si pudiera ver de dónde es y quién lo está haciendo”, corroboró una mujer canadiense. Las tejedoras se resistieron. Luego, ellas me explicaron que muchas creyeron que sus imágenes podrían ser utilizadas para ejercer poder sobre ellas. “Incluso si resultara en dinero para ellas, ellas no quieren [participar]”, comentó la presidente de TelaMaya, María, quien describió la renuencia a la luz de creencias tradicionales. Algunas mujeres dejan el cabello que pierden en las paredes de sus casas de adobe, dijo, de modo que ellas siempre saben dónde está. “Es algo que sus ancestros les dejaron”, explicó, añadiendo que las mujeres dicen que sienten un estirón en la cabeza cuando el pelo va al desagüe. Aunque las autoridades de TelaMaya sostienen que son “más civilizadas” y rechazan la noción de que el cabello o las fotografías plantean un peligro metafísico, ellas respetan tales preocupaciones. Las autoridades también tuvieron recelos de que los extranjeros vendieran las imágenes de las mujeres sin compartir las ganancias. “Ellos hacen dinero a costillas de la gente”, dijo la vicepresidenta Roxana.

El catálogo en línea compilado por volunturistas es otra fuente de fricción. Los datos ingresados generalmente incluyen el grupo que hizo el producto, la población donde fue hecho, la ubicación de la población y el idioma maya hablado, así como el significado de símbolos representados o los usos tradicionales del producto. Pero a veces estos datos contienen errores. Volunturistas y clientes frecuentemente confunden los nombres de las poblaciones, pero la idea de que cada diseño se originó en un lugar específico parece importar más que la precisión absoluta de la atribución. La mera asociación entre un producto y “una villa de Guatemala” agrega valor. Un mayorista de Tennessee me dijo que en el actual mercado global la gente desea que sus productos estén conectados a un lugar. A menudo los clientes de TelaMaya contrastan nostálgicamente la especificidad de los estilos de tejidos guatemaltecos con la anonimidad de las mercancías de producción masiva. Aunque esto es desfetichizante en el sentido de que el origen geográfico de un producto es un recordatorio de que la labor de otra persona lo creó, hace de la villa una representación de esa persona desconocida. Esto destaca más la desigualdad en las condiciones negociadoras en el mercado de comercio

justo, que descansan en última instancia en la buena voluntad del consumidor (Bryant y Goodman 2004).

Los voluntarios han descubierto que esa revisión por parte de autoridades de TelaMaya no necesariamente resulta en la corrección de los errores. De hecho, las autoridades consideran a la ubicación exacta de las cooperativas como información protegida. TelaMaya no cobra; los textiles son su fuente principal de ingreso. Habiendo invertido en hacer las conexiones con los clientes mayoristas internacionales, a las autoridades les preocupa que los clientes puedan trabajar directamente con las tejedoras si las pudieran contactar personalmente. También les preocupa que otras organizaciones puedan tratar de sacarle a las cooperativas componentes de TelaMaya, como aparentemente ocurrió cuando la mitad de la cooperativa de pueblo de Chirijox desertó pasándose a un competidor.

Las tejedoras se resisten a compartir información sobre diseños, patrones o técnicas de tejido, por el temor de que la tradición, que es la base de su sustento e identidad, pueda ser apropiada por clientes o volunturistas mejor posicionados para aprovechar los mercados extranjeros. Como muchos indígenas de Guatemala, los miembros de TelaMaya han visto cómo el gobierno ha usado su cultura para promover el turismo y el nacionalismo, fallándoles al mismo tiempo en la provisión de servicios básicos, la mitigación de la discriminación o el abordaje de la violencia estructural que mantiene subordinados a los pueblos nativos. A las tejedoras de TelaMaya les preocupa que los volunturistas también vayan a explotar los diseños y técnicas mayas para su propio beneficio financiero. Una dirigente de un grupo de tejido puede referirse a los voluntarios como los “pilares” de su organización pero, a renglón seguido, acusarlos de llevarse el conocimiento del tejido en telar de cintura maya para venderlo.

Las tejedoras desean vender en mercados de comercio justo y se enorgullecen de sus prestigiosos clientes internacionales que, dicen ellas, “valoran la cultura maya”. Ellas también desean proteger su conocimiento exclusivo como patrimonio y como recurso. Los volunturistas traen a TelaMaya destrezas técnicas, competencia transcultural y conocimiento de las tendencias. La red internacional de ex voluntarios proporciona contactos de negocio, donaciones en especie y apoyo para campañas de recolección de fondos. Sin embargo, para extraer el beneficio completo de esta asistencia, las



Mercadería en exposición, Quetzaltenango.

Paul Chee

tejedoras pueden tener que compartir algo que ellas no quieren ceder. Para ellas, el comercio justo se vuelve más intrusivo que la comercialización que les permite a los productores permanecer invisibles, igual que el turismo alternativo puede tener en las comunidades un mayor impacto económico, cultural y ambiental que el turismo comercial (Butler 2004; Macleod 2004), porque crea relaciones más íntimas y más a largo plazo entre visitantes y visitados. El proceso de revelar y ocultar información se registra todos los días ya que los volunturistas ayudan a embalar identidad étnica junto con los productos.

A medida que los volunturistas se vuelven más esenciales para organizaciones de base como TelaMaya, sus interacciones con sus anfitriones pueden causar molestias que ponen de relieve las complejidades del espíritu empresarial humanitario. Depender de voluntarios extranjeros por destrezas que se necesitan desesperadamente debe ser una preocupación significativa para las líderes de TelaMaya, quienes hasta ahora han usado las aptitudes interpersonales para mantener el control de los volunturistas a los que ellas han llegado a considerar como recursos renovables. Ellas tendrán que fortalecer su federación y mejorar la comunicación con las tejedoras si es que quieren aprovechar la pericia de los voluntarios y acomodar las expectativas de los ellos sin perder de vista las necesidades de sus asociadas.

Rebecca Nelson es candidata a un doctorado en antropología de la University of Connecticut y estuvo en el ciclo 2011-2012 de becarios de la IAF.

Selección bibliográfica

- Baillie Smith, Matt y Nina Laurie. 2011. "International Volunteering and Development: Global Citizenship and Neoliberal Professionalisation Today". *Transactions of the Institute of British Geographers* 6:545-559.
- Bryant, Raymond L. y Michael K. Goodman. 2004. "Consuming Narratives: The Political Ecology of 'Alternative' Consumption". *Transactions of the Institute of British Geographers* 29(3): 44-366.
- Butcher, Jim. 2003. *The Moralisation of Tourism: Sun, Sand... and Saving the World?* Londres: Routledge.
- Butler, Richard. 2004. "Alternative Tourism: The Thin End of the Wedge". En *Tourism: Critical Concepts in the Social Sciences*, editado por Stephen Williams, 310-318. Vol. 4. Londres: Routledge.
- Castañeda, Brenda. 2013. "Tourism Sector in Guatemala". Gobierno de Guatemala Ministerio de Economía.
- Castree Noel. 2001. "Commodity Fetishism, Geographical Imaginations and Imaginative Geographies". *Environment and Planning A* 33(9):1519-1525.
- Cook, Ian, y Philip Crang. 1996. "The World on a Plate". *Journal of Material Culture* 1:131-153.
- Goodman, Michael. 2004. "Reading Fair Trade: Political Ecological Imaginary and the Moral Economy of Fair Trade Foods". *Political Geography* 23(7):891-915.
- Hudson, Ian y Mark Hudson. 2003. "Removing the Veil? Commodity Fetishism, Fair Trade, and the Environment". *Organization & Environment* 16: 413-430.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). 2011. *Pobreza y Desarrollo: Un Enfoque Departamental. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida-ENCOVI*, noviembre 2011.
- Lyon, Sarah. 2006. "Evaluating Fair Trade Consumption: Politics, Defetishization and Producer Participation". *International Journal of Consumer Studies* 30(5):452-464.
- Macleod, Donald. 2004. "Alternative Tourism: A Comparative Analysis of Meaning and Impact". En *Tourism: Critical Concepts in the Social Sciences*, editado por Stephen Williams, 189-205. Vol. 4. Londres: Routledge.
- Maniates, Michael. 2002. "Individualization: Plant a Tree, Buy a Bike, Save the World?" En *Confronting Consumption*, editado por Thomas Princen, Michael Maniates y Ken Conca, 43-66. Cambridge: The MIT Press.
- McGehee, Nancy, David Clemmons, y Seungwoo John Lee. 2009. "Voluntourism Survey Report". Consultado el 19 de enero de 2013. <http://www.voluntourism.org>.
- Palacios, Carlos M. 2010. "Volunteer Tourism, Development and Education in a Postcolonial World: Conceiving Global Connections beyond Aid". *Journal of Sustainable Tourism*, 18: 7, 861-878.
- Schevill, Margot, Janet Catherine Berlo, y Edward Bridgman Dwyer, eds. 1991. *Textile Traditions of Mesoamerica and the Andes: An Anthology*. Nueva York: Garland.
- Simpson, Kate. 2004. "Doing Development: The Gap Year, Volunteer-Tourists and a Popular Practice of Development". *Journal of International Development* 16(5): 681-692.
- Smith, Carol A. 1984. "Does a Commodity Economy Enrich the Few While Ruining the Masses? Differentiation among Petty Commodity Producers in Guatemala". *Journal of Peasant Studies* 11:60-95.
- Tsing, Anna. 2005. *Friction: An Ethnography of Global Connection*. Princeton University Press.
- Wearing, Stephen. 2001. *Volunteer Tourism: Experiences That Make a Difference*. Wallingford: CABI Publishing.
- Wearing, Stephen y John Neil. 2003. "Expanding Sustainable Tourism's Conceptualization: Ecotourism, Volunteerism and Serious Leisure". En *Tourism: Critical Concepts in the Social Sciences*, editado por Stephen Williams, 233-254. Vol. 4. Londres: Routledge.



Fotos cortesía Jelena Radovic Fanta

Viñedo en el valle del Aconcagua, Chile central.

Estaciones e incertidumbre: las temporeras de Chile

Por Jelena Radovic Fanta

“El país crece con las exportaciones, pero la temporera sigue igual”, dijo Javiera cuando conversábamos una tardecita de junio de 2009 en San Felipe, Chile. Como temporera, o trabajadora estacional o de temporada, ella es una de las aproximadamente 400.000 mujeres empleadas durante el verano austral para cosechar o empaquetar fruta destinada a mercados de todo el mundo. La investigación para mi tesis durante 2009 y 2010 me llevó al valle del Aconcagua, donde examiné cómo las temporeras soportan un régimen laboral precario. Entre enero y principios de abril de 2009, trabajé en viñedos y plantas de embalaje, haciendo observación durante el día y realizando entrevistas en el campo, las plantas y los hogares después de horas de trabajo.

En base a los relatos, exploré los efectos de las políticas neoliberales sobre la vida diaria. Con “neoliberal,” me estoy refiriendo a “prácticas económicas y políticas que proponen que el bienestar humano puede desarrollarse mejor al desatar las libertades empresariales del individuo” (Harvey 2005: 2).

Nace una fuerza de trabajo

La internacionalmente afamada actividad de exportación de frutas de Chile se inició hacia fines de la década de 1970, impulsada por las políticas neoliberales adoptadas durante el régimen del general Augusto Pinochet, que se extendió desde 1973 hasta 1990 (Caro y de la Cruz 2004, Falabella 1991, Tinsman 2004). Las uvas de mesa culti-

vadas durante la contra-estación chilena encontraron su camino a un nicho dejado abierto en los mercados del norte durante el invierno. Siguió aguacates, kiwis, cítricos y cerezas cosechadas entre abril y octubre, lo que amplió el ciclo de exportaciones. “Para 1987, las ventas internacionales de frutas de Chile ascendieron a casi 500 millones de dólares y el *Wall Street Journal* aclamó a la actividad frutícola como prueba del milagro económico de Chile” (Winn 2000: 262). Con el auge surgió una fuerza laboral de temporada, con un 75 por ciento de ella compuesto por mujeres rurales. Inicialmente atraídas por la oportunidad de “dar una mano” al hogar, ellas se convirtieron por primera vez en sus vidas en asalariadas. Hoy día, la actividad es su fuente de ingresos más estable (Tinsman 2004, Valdés 1998).

La investigación revela cómo las relaciones del hogar cambiaron como resultado del empleo estacional de las mujeres (Barrientos et al. 1999, Caro y de la Cruz 2004, Falabella 1991, Tinsman 2004, Valdés 2007). La expansión del sector frutícola coincidió con una recesión a nivel nacional que hizo que el trabajo masculino se desplomara, y en forma creciente la mujer chilena dejó la esfera doméstica para mantener a su familia. En lugar de pedir dinero a sus maridos, las temporeras pusieron su propio ingreso para alimento, ropa, medicina y artículos del hogar, así como para cosméticos, artículos de tocador y para la recreación con sus amistades (Tinsman 2004: 271). El consumo se convirtió en vehículo para desafiar al patriarcado y crear comunidad entre mujeres que compartían sus conversaciones sobre hijos, compras y sexo (Tinsman 2006). Frecuentemente los hombres sintieron que sus esposas estaban “abandonando” las obligaciones familiares y a ellos. “Las mujeres trabajadoras de frutas sí estuvieron más tiempo entre ellas y lo disfrutaron”, pero trabajar entre 12 y 14 horas por día durante el verano también significó un sacrificio (Tinsman 2004: 273). “Una deja de lado el hogar, los niños”, dijo Isidora sobre el costo.

El boom de la fruta chilena pasó a depender de la mujer rural absorbida cada verano en la fuerza de trabajo. Las condiciones en los esfuerzos de las temporeras —incluyendo semanas laborales que frecuentemente excedían el límite legal de 45 horas, equipos de protección inadecuados y la exposición a los pesticidas— han sido el lado negativo de su empleo y del éxito del ramo. Aunque la fruta ha sido el conductor de un crecimiento económico robusto, la impactante disparidad

en la distribución de ingresos de Chile es la más alta de las 34 naciones que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Collins y Lear 1995, OCDE 2010, Winn 2004). Con respecto a ingresos, los chilenos en el décimo percentil más alto ganan 27 veces más que aquellos en el décimo percentil más bajo, donde está la mayoría de las temporeras, con sus ganancias de las uvas a menudo compensadas por el subempleo y desempleo durante el resto del año (CASEN 2011).

Incertidumbre en trabajo

El desempleo salta durante el invierno, exactamente cuando la calefacción y las dolencias debidas a las temperaturas frías elevan el costo de vida. Las temporeras con más suerte encuentran trabajo en plantas que operan todo el año procesando uvas, y en menor grado aguacates, kiwis, cítricos y cerezas. Otras rebotan de un trabajo a otro como empleadas domésticas, vendedoras callejeras, cajeras y camareras.

Incluso en verano la incertidumbre permea su empleo. En las plantas de embalaje, el trabajo puede concluir entre medianoche y las 4:00 a. m. “Nosotras sabemos a qué hora empezamos pero nunca a qué hora terminaremos”, explicó Carmen. A las temporeras se les paga por caja de fruta recogida, embalada o procesada, lo que según los cultivadores impulsa la productividad. La velocidad es la variable más importante del salario neto, y cada mujer trabaja tan rápido como puede. Las más rápidas pueden ganar hasta el doble del salario mínimo. El ritmo es duro para el cuerpo, pero el dolor es ignorado hasta el final del verano para no perder días laborales.

A menudo las temporeras no pueden identificar a sus patrones. “Una no sabe para quién está trabajando” me contó Marina a altas horas de una noche cuando estábamos empaquetando uvas recién recogidas en cajas de cartón. Su gorra tenía un bordado de “Doña Luisa”, la planta de preparación de las uvas para la exportación; los cajones en las que habían llegado tenían el sello de “Corpex”, nombre del cultivador; los camiones en el acceso pertenecían a Aconcagua Export. Cada vez más, la actividad ha dependido de subcontratistas, lo que ha aumentado los abusos. Estos incluyen no depositar las deducciones salariales en el seguro social o fondos de pensión del gobierno, a menudo descubiertos una vez que los subcontratistas han desaparecido, junto con el dinero. La legislación promulgada en 2006 exige que los subcontratistas se registren, y responsabiliza al

contratista por las faltas de un subcontratista. Pero los subcontratistas pueden evadir el registro y, aunque las temporeras han aprendido a vigilar las deducciones, muchas aún desconocen la responsabilidad del contratista y el derecho de ellas a accionar.

Flexibilidad laboral

Un legado de la era de Pinochet en el Chile contemporáneo es el concepto de “flexibilidad laboral”, en realidad un complejo de leyes y prácticas que facultan a las empresas a hacer ajustes rápidos ante fluctuaciones de producción y mercado “subcontratar, contratar, o despedir a trabajadores, [y] llevar a cabo los cambios en el personal cuando sea conveniente” (Arteaga 2000: 45). Las consecuencias para el trabajador son “salarios más bajos, creciente inseguridad laboral, y pérdida de beneficios y protecciones laborales”, todo lo cual contribuye a profundizar la desigualdad (Harvey 2005: 75-76, Amuedo-Dorantes 2005).

Los contratos laborales chilenos son consistentes con las leyes que regulan pagos y horarios, motivos de despido, compensación por lesiones relacionadas con el trabajo y participación en los beneficios financiados por el gobierno, incluyendo el seguro de salud. Durante la transición de Chile a la democracia a principios de la década de 1990, cuando menos de la tercera parte de las temporeras había formalizado los términos y condiciones de su empleo con algún tipo de convenio escrito (comunicación personal con Pamela Caro, septiembre de 2009), muchas se organizaron para exigir contratos. Para el 2000, de acuerdo con la *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, el 48,6 por ciento de las temporeras estaba empleado para el verano en virtud de un contrato (Caro 2003). En forma creciente, sin embargo, aunque los términos y condiciones se adhieren a la letra de la ley, también reflejan la presión por la flexibilidad laboral.

Hoy día, los contratos que las temporeras suscriben generalmente limitan su empleo a las pocas semanas necesarias para procesar una sola variedad de una fruta específica. Las uvas, por ejemplo, comprenden a las Thompson Seedless, Flame, Red Globe, Crimson y Autumn Royal, cuyas cosechas van escalonadas durante todo el verano: Flame, en enero; Crimson en febrero; Autumn Royal en marzo, por ejemplo. Entre enero y mediados de abril, las temporeras que recolectan, limpian y empaquetan las uvas pueden tener cinco contratos con la misma compañía. A veces una temporera es contratada en virtud

de un nuevo contrato el día después de concluido el contrato previo. Ella también puede quedar desempleada mientras llega la siguiente variedad a ser procesada. “Le digo muy honestamente que me siento desprotegida”, es la descripción que Julieta hacía del arreglo.

Yo pregunté a un gerente general por qué su compañía prefería múltiples contratos cortos antes que uno por toda la temporada de uvas. “Digamos que yo contrato a 50 mujeres para procesar uvas”, explicó. “Dos resultan ser haraganas o conflictivas. En lugar de aguantarlas por tres meses, no las vuelvo a contratar cuando la variedad termina. Si ellas van a Inspección del Trabajo para quejarse por despido injustificado, yo tengo el contrato que ellas han firmado y a nosotros no nos multan”. La Inspección del Trabajo es una rama del Ministerio del Trabajo de Chile que supervisa el cumplimiento de las leyes laborales, que a menudo no tiene ni personal ni fondos suficientes. Sus inspectores visitan los sitios de trabajo en respuesta a quejas. Los gerentes están usualmente avisados y se pueden preparar con medidas de cumplimiento en lo que se refiere a condiciones de seguridad, herramientas, registros de tiempo y asistencia y baños. En mi experiencia, esto nunca se extiende más allá de la inspección.

Trabajar con contrato con compañías más grandes tiene sus ventajas. Los agronegocios que contratan a muchos empleados son objeto de mayor escrutinio. Ellos tienden a tener los contratos en orden y al día las deducciones de salarios que los trabajadores chilenos contribuyen al AFP Capital, que provee beneficios jubilatorios, y al Fondo Nacional de Salud (FONASA), que brinda servicios médicos. Las temporeras cuyas deducciones han sido debidamente canalizadas podrían ser elegibles para una pensión y para la Afiliación Extendida, programa que extiende el seguro de salud para todo el año —si pueden documentar cuatro meses de trabajo con contrato o 60 días como jornaleras. Ambos pueden ser agregados de contratos múltiples de verano y pruebas de trabajos esporádicos durante el invierno. Para cerca del 52 por ciento de las temporeras que no trabajan por contrato, documentar el empleo es más difícil, si no imposible.

Seguridad en el trabajo

La flexibilidad transfiere a las temporeras la responsabilidad de mantener la seguridad en el sitio de trabajo. En julio de 2009 se produjo una conmoción en una gran planta de embalaje cuando a Karla, una temporera, se

le quedó una mano atrapada en la cinta transportadora que clasificaba aguacates. Para cuando la máquina fue detenida, Karla tuvo que ser llevada a una clínica cercana. “La [gerencia] la trató muy mal, culpándola, casi insinuando que ella lo hizo a propósito”, dijo Viviana, su compañera de trabajo que fue testigo del hecho. “Al final, el trabajador es responsable por la prevención. Todo lo que pasa es culpa nuestra. Si nuestra mano queda atorada, es porque no prestamos atención”.

El seguro público de salud de Chile cubre el tratamiento de trabajadores con contrato lesionados en el trabajo. Los que no tienen contrato no pueden acceder al tratamiento y compensación financiados por el estado para este tipo de lesiones. Un trabajador sin seguro va a la sala de emergencias y evita implicar a la compañía, en la esperanza de retornar al trabajo. Yo he conocido temporeras, especialmente en plantas más pequeñas con menor probabilidad de ser inspeccionadas, que habían optado por arriesgarse y rehusaron un contrato para evitar deducciones que reducen los ingresos netos que llevan al hogar. Al igual que demorar una visita al médico hasta que se termine la cosecha, esta decisión se basa en la incertidumbre de cómo ganarán ellas para el sustento una vez que el verano termine (Nguyen y Peschard 2003). No debe sorprender que algunas mujeres se arrepientan de la decisión.

En cumplimiento de disposiciones laborales, la mayoría de las plantas de empaquetado exhiben carteles que indican a los empleados que usen correctamente las herramientas y vistán la ropa apropiada, incluyendo máscaras y guantes. A los empleadores se les exige por ley que compren y distribuyan equipo protector, pero la práctica varía. Si los accidentes ocurren a menudo, las empresas son objeto de multas e inspecciones obligatorias. También se les podría ordenar que detengan la producción por algunas horas mientras los empleados asisten a talleres. Con frecuencia esto transmite las “responsabilidades morales individuales” que los empleados deben asumir para evitar accidentes (Clarke et al. 2010) aunque ellos no tengan control sobre las condiciones en el sitio de trabajo. Las temporeras hacen lo que pueden, controlando el piso por frutas sueltas que puedan ocasionar un incidente de resbalón y caída, conteniendo la respiración mientras fumigan las cajas de uvas con el gas que demora el deterioro e intentando cualquier otra cosa por llenar la brecha entre las leyes diseñadas para la reducción de riesgos y su cumplimiento real (Rose 1999).

Organización

Los sindicatos chilenos fueron completamente desmantelados en por el régimen de Pinochet. Con excepción del antes referido empuje por contratos de la década de





1990, las temporeras tienen muy bajo nivel de organización (Arteaga 2000, Caro y de la Cruz 2004, Falabella 1991, Tinsman 2004, Valdés 1998). Legalmente, los trabajadores de temporada del sector de la fruta pueden formar un sindicato pero se les prohíbe involucrarse en negociaciones colectivas, un fin básico de organizarse (Caro y de la Cruz 2004). Es más, la estructura de sus empleos les impide la cohesión. Las temporeras generalmente trabajan juntas por no más de cuatro meses del año; los turnos son largos e intensos; las mujeres van a la casa a sus responsabilidades familiares, incluyendo el cuidado de niños.

Un disuasivo importante de la organización es el temor a perder el trabajo. “Nosotras sabemos exactamente lo que están sucediendo”, me dijo Soledad cuando almorzábamos, “pero no podemos darnos el lujo de no llevar dinero a la casa”. Tatiana describió lo sucedido cuando un grupo de trabajadores hizo un paro por mejores pagos: “¿No les gusta? El que lo desee puede marcharse ahora mismo”, dijeron los dueños. “El bus está afuera. Hay docenas que están esperando por el trabajo de ustedes”. Cuando un patrón se sienta ante el pedido de mejor paga, el triunfo dura hasta el fin de la temporada. En el año siguiente, sin embargo, el empleador puede revertir el aumento e incluso pagar menos que antes, como sucedió en 2009, supuestamente por “la crisis”, la recesión mundial de 2008.

¿Qué queda?

Aunque hoy las temporeras no se movilizan, sí son claramente conscientes de cómo sus condiciones laborales afectan sus vidas. Yo sostengo que las empleadas más vulnerables están subsidiando la actividad frutícola trabajando largas horas, descuidando a sus familias y sacrificando el bienestar al soportar las brechas en los beneficios auspiciados por el gobierno. ¿Se limitan los resultados de su labor a productos de consumo adquiridos con magras ganancias —un lavarropas, un microondas, sábanas nuevas?

La mayoría de las temporeras que entrevisté reconoció que su inversión en las generaciones futuras les produce recompensa emocional y crea posibilidad. “Lo que ahora hago es por mis hijos, para que ellos no tengan que ser temporeros”, es un refrán frecuente. Esto solo refuerza el hecho de que su bienestar depende de ellas mismas, no del interés de los sectores público y privado por mejorar las condiciones. En una era en que los derechos laborales se han debilitado y los empleadores abogan en forma agresiva por la flexibilidad, es imperativo examinar el efecto en los ciudadanos que luchan en la sombra del “desarrollo”. Aunque el sector de las frutas ha sido elogiado en Chile y el exterior como “moderno” (comunicación personal con Ribenetti y Schuetz) debido a su nicho de exportación, la inversión que atrae y su infraestructura de alta técnica, su fuerza laboral hecha invisible navega en la inseguridad y en expectativas

irrealistas (Collins y Lear 1995, Winn 2000), reconfigurando nociones de lo que significa ser trabajar y encabezar una familia en un ciclo estacional. Las temporeras que mantienen familias son a menudo dignificadas por su condición de proveedoras principales. Las condiciones laborales de todos los días, sin embargo, inhiben la planificación a largo plazo y la siguiente cosecha se convierte en la única certeza.

Jelena Radovic Fanta estuvo en el ciclo 2010-2011 de Becarios de la IAF. Obtuvo su doctorado en Antropología de la University of California, Riverside, y actualmente es catedrática de la Santa Clara University.

Referencias

- Amuendo-Dorantes, Catalina. 2005. "Working Contracts and Earning Inequalities: The Case of Chile". *Journal of Development Studies* 41(4):589-616.
- Arteaga Aguirre, Catalina. 2000. *Modernización agraria y construcción de identidades*. Santiago de Chile: Plaza y Valdés.
- Ávila, Constanza. "Chile: El país más desigual de la OCDE". Radio Universidad de Chile. <http://radio.uchile.cl/2011/12/05/chile-el-pais-mas-desigual-de-la-ocde> (consultado en enero de 2011).
- Barrientos, Stephanie, Anna Bee, Ann Matear, e Isabel Vogel. 1999. *Women and Agribusiness: Working Miracles in the Chilean Fruit Export Sector*. New York: St. Martin's Press.
- Observatorio Social. "Encuesta Casen". Ministerio de Desarrollo Social. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_obj.php# (consultado el 15 de mayo de 2014).
- Caro, Pamela. 2003. "Consecuencias y costos para las mujeres trabajadoras de la Agroexportación derivados de la precariedad del empleo". En *Flores y Frutas de Exportación: Los casos Chile y Colombia*. Santiago de Chile: OXFAM y Centros de Estudios para el Desarrollo de la Mujer.
- Caro, Pamela y Catalina de la Cruz. 2004. *Trabajadoras de la exportación: costos y consecuencias derivados de la precariedad del empleo*, ed., P. Matta, Santiago de Chile: Oxfam. 119-159.
- Clarke, Adele E., Laura Mamo, Jennifer R. Fisherman, Janet K. Shim, y Jennifer Ruth Fosket. 2003. "Biomedicalization: Technoscientific Transformations of Health, Illness, and U.S. Biomedicine". *American Sociological Review* 68:161-194.
- Collins, Joseph y John Lear. 1995. *Chile's Free-Market Miracle: A Second Look*. Oakland: Food First Book.
- Dunn, Elizabeth C. 2004. *Privatizing Poland: Baby Food, Big Business, and the Remaking of Labor*. Ithaca: Cornell University Press.
- Falabella, Gonzalo. 1991. *Organizarse para Sobrevivir en Santa María: Democracia Social en un Sindicato de Temporeros y Temporeras*. 47th International Congress of Americanists, New Orleans.
- Han, Clara. 2012. *Life in Debt: Times of Care and Violence in Neoliberal Chile*. Berkeley: University of California Press.
- Harvey, David. 1990. *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell.
2005. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Moulián, Tomás. 2002. *Chile Actual: Anatomía de un Mito*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Nguyen, Vinh-Kim and Karine Peschard. 2003. "Anthropology, Inequality, and Disease: A Review". *Annual Review of Anthropology*
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. "Frutas Frescas". ODEPA <http://www.odepa.cl/rubro/frutas-frescas/> (consultado el 25 de marzo de 2014).
- Paley, Julia. 2001. *Marketing Democracy: Power and Social Movements in Post-Dictatorship Chile*. Berkeley, University of California Press.
- País Lobo Prensa Digital. "FONASA entrega cobertura extendida a trabajadores de temporada". <http://www.bibme.org/citation-guide/Chicago/website> (consultado el 15 de mayo de 2014).
- Povinelli, Elizabeth A. 2011. *Economies of Abandonment: Social Belonging and Endurance in Late Liberalism*. Durham: Duke University Press.
- Rose, Nikolas. 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, Nikolas, Pat O'Malley and Mariana Valverde. 2006. "Governmentality". *Annual Review of Law and Social Science* 2:83-104.
- Schild, Verónica. 2007. "Empowering 'Consumer-Citizens' or Governing Poor Female Subjects? The Institutionalization of 'Self-development' in the Chilean Social Policy Field". *Journal of Consumer Culture* 7(2):179-203.
- Taylor, Marcus. 2006. *From Pinochet to the "Third Way": Neoliberalism and Social Transformation in Chile*. Londres: Pluto Press.
- Tinsman, Heidi. 2004. "More Than Victims: Women Agricultural Workers and Social Change in Rural Chile". In *Victims of the Chilean Miracle: Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002*, ed., P. Winn. Durham: Duke University Press.
- Tinsman, Heidi. 2006. "Politics of Gender and Consumption in Authoritarian Chile, 1973-1990". *Latin American Research Review* 41(2):7-31.
- Valdés, Ximena. 1998. "Temporeros y temporeras de la fruta: modernización del agro y cambios en las relaciones sociales de género". *Proposiciones* 28:1-19.
- Valdés, Ximena. 2007. *La vida en común: Familia y vida privada en Chile y el medio rural en la segunda mitad del siglo XX*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Winn, Peter ed. 2004. *Victims of the Chilean Miracle: Workers and Neoliberalism in the Pinochet Era, 1973-2002*. Durham: Duke University Press.



Patrick Breslin

De vuelta al lago Titicaca: reflexiones sobre una vocación

Por Kevin Benito Healy

Con 36 años de servicio cuando se jubiló en abril, Kevin Healy tiene el record como el funcionario que más tiempo ha trabajado con la Fundación Interamericana. Lo que sigue fue extraído de las acotaciones de Healy durante la celebración de su larga y productiva carrera, poco antes de su partida.

Mi compromiso con América Latina se inició como voluntario con un proyecto de servicio organizado por la University of Notre Dame, en las costas del lago Titicaca, en Perú. Un año después, regresé al lago navegable más alto del mundo como voluntario del Cuerpo de Paz y descubrí la isla de Taquile, la única comunidad del lago cuyos residentes siguen tejiendo y vistiendo la ropa tradicional. Yo pude ayudarlos a introducir al mercado sus soberbios textiles andinos, los más finos del entorno en ese tiempo. Como nuevo representante de la IAF, financié una donación que ayudó a los taquileños a comprar motores, adaptados de camiones, que les permitieron transportar turistas en sus embarcaciones y desarrollar una economía basada en alojamiento en hogares y su patrimonio cultural. Taquile ha evolucionado desde entonces de ser una de las comunidades más

pobres del área del lago, a una de las más prósperas; y una atracción turística a nivel mundial.

Mi primera aparición relacionada con la IAF ocurrió en 1971, cuando visité la oficina de la Agencia de Desarrollo Internacional de EE.UU. en Asunción. Los flashes iluminaban mientras yo leía un documento sobre el flamante organismo de asistencia exterior de EE.UU. que parecía un espejo opuesto a la decepcionante cara de la ayuda oficial —que estaba canalizando dinero del contribuyente de EE.UU. a las arcas de un régimen corrupto. La dictadura militar, que se convirtió en la más prolongada en el continente, tenía poco interés en las condiciones de la empobrecida mayoría de los paraguayos, y su puño de hierro estaba apaleando a activistas pro democracia en la Universidad Católica donde yo estaba con el equipo de la Georgetown University que proporcionaba apoyo de

jesuita a jesuita a programas de las ciencias sociales. En tal tenebroso escenario, el concepto de la IAF desató la esperanza de que la sociedad civil podría ser el conducto para una asistencia más productiva.

Tres años más tarde, como candidato a un doctorado de la Cornell University, recibí una beca de la IAF para escribir mi tesis sobre el Paraguay rural. En esa época, la IAF requería que sus becarios fuesen auspiciados por un donatario de la IAF y los escasos de Paraguay no querían ser mis patrocinadores. Pensé que mi relación con la IAF se acabaría con eso. Pero Jim Obrien, un ex misionero de Maryknoll y líder proactivo de la IAF, reconoció que mi investigación podía ser realizada en Bolivia. Contactó con el jesuita Claudio Pou, un español que tenía un doctorado de EE.UU., que estaba asistiendo a una red regional de donatarios. El padre Claudio, ya fallecido, captó fácilmente lo bien que mi investigación se adecuaba a las condiciones del sureño departamento de Chuquisaca, donde un donatario de la IAF acordó auspiciarme.

Cuando yo escribía mi tesis en Ithaca, Obrien me invitó a compartir mi investigación con el personal de la IAF, lo que me llevó a mi exitosa solicitud para cubrir la posición para Bolivia. Me presenté a trabajar en enero de

1978. El mandato legislativo sobre la IAF estaba siendo llevado adelante por su primer presidente, el carismático y visionario Bill Dyal, ex misionero bautista que había vivido en el seminario con su colega texano Bill Moyers y llegó a la IAF por medio del Cuerpo de Paz. Dyal dirigiría el organismo por nueve años, estableciendo un record en el cargo. Con algo de inconformista entre funcionarios de alto rango, él se presentaba a trabajar en vaqueros mucho antes de que se escuchara hablar de los viernes informales, y él fue el primer jefe de una agencia de asistencia exterior del gobierno de EE.UU. en elevar a una mujer al rango de vicepresidente. Ya sea en audiencias legislativas como en campos de papas de los Andes, Dyal inspiraba confianza cuando hablaba de cambio desde las bases. El personal que él incorporó comprendía ex misioneros; organizadores comunitarios, de EE.UU. y extranjeros; ex integrantes del Cuerpo de Paz; y otros recién estrenados doctores en ciencias sociales.

Era un ambiente alucinante y, para mí, aquellos fueron días dorados. La IAF se mantuvo firme en medio de una terrible represión, a menudo perpetrada por dictaduras militares. Obrien desarrolló una notable estrategia para financiar a la heroica comunidad de los derechos humanos de Chile, conducida en esos



Courtesy Kevin Healy

El voluntario del Cuerpo de Paz Healy con taquileños en 1969. Página opuesta, Isla de Taquile, costa occidental.



Patrick Breslin

Healy con Guillermo Flores en Chuquisaca, Bolivia.

tiempos sombríos por la Iglesia católica. El régimen del general Augusto Pinochet reaccionó tratando de descarrilar los recursos que la IAF recibe del Fondo Fiduciario de Progreso Social (SPTF, siglas en inglés), consistente en los pagos a los créditos extendidos a gobiernos latinoamericanos en virtud de la Alianza para el Progreso. Trabajando tras bambalinas, Tom Scanlon, de Benchmarks, Inc., y el padre Ted Hesburgh, entonces presidente de Notre Dame, de la que fuimos alumnos, desbarató ese intento de cortar la financiación de SPTF para los programas en Chile y también consiguió futuras donaciones de la IAF para todo el continente.

Yo comencé a financiar organizaciones de Bolivia justo cuando el régimen de Hugo Banzer, el dictador militar que más tiempo estuvo en el poder en el país, estaba comenzando a resquebrajarse. Presionado por una masiva huelga de hambre de las bases y las políticas de derechos humanos del presidente Jimmy Carter, el propio Banzer convocó a elecciones. Con una sociedad civil estimulada, las propuestas inundaron mi oficina. Mi credibilidad recibió un impulso en 1981 con la publicación de mi tesis en Bolivia como *Caciques y Patronos, Una Experiencia de Desarrollo Rural en el Sur de Bolivia*.

Después yo asumí las carteras de Ecuador, Perú, Panamá, Honduras y Colombia, a veces en forma simultánea con el programa de Bolivia, pero por los últimos tres años yo me concentré casi exclusivamente en Bolivia. Mi enfoque apuntaba a incorporar a múltiples sectores y organizaciones, fomentar la diversidad cultural y ecológica, considerar los cambios contextuales y dar a la IAF una presencia en cada región boliviana. Ya sea que la financiación involucrara la recuperación de cultivos y ganados andinos tradicionales, agrosilvicultura en la Amazonia, conservación del agua, o revitalización de la música y la danza, la producción textil y la educación bilingüe, la meta fue siempre el desarrollo socioeconómico en comunidades pobres. Algunos donatarios se convirtieron en innovadores, pioneros en iniciativas que fueron imitadas o ampliadas.

El énfasis de Bill Dyal en “aprendizaje y divulgación” llevó a muchos a compartir nuestra experiencia de la IAF. Mi inclinación a la escritura es genética, rastreada a mi padre, periodista profesional de Washington. Con Peter Bell, que sucedió a Dyal, “el aprendizaje y la divulgación” se convirtieron en un ambicioso emprendimiento. Como jefe de la Fundación Ford en Brasil y

Chile, Bell había llevado su apoyo a las investigaciones de las ciencias sociales que dilucidaban cuestiones del desarrollo, y él arrancó a toda marcha en la IAF. El comité que seleccionaba candidatos a doctorado y máster así como a emprendedores sociales para las becas de la IAF era un verdadero *Quién es quién* de los ámbitos académicos de EE.UU. y América Latina. Bell contrató a los editores Sheldon Anis y Ron Weber para convertir una modesta publicación interna en una revista en conformidad con los estándares más elevados de la redacción y la fotografía profesional. Con un formato más sofisticado, *Desarrollo de base* atrajo a nuevos escritores y más lectores a sus estudios de casos de procesos de base a medida que se iban desarrollando, y perfiles de emprendimientos sociales dinámicos.

Bell contrató al economista Albert Hirschman para que compile sus observaciones de la IAF y sus donatarios en un informe que se convirtió en el libro *El avance en colectividad*, un sello de aprobación que lleva importante legitimidad. Aunque no asignado a trabajar con Hirschman, yo me beneficié de la segunda mejor oportunidad: la de trabajar con su estudiante favorita, Judith Tendler, estrella ascendente en el Massachusetts Institute of Technology. A pedido de Peter Hakim, el eficaz vicepresidente de Bell, también de la Fundación Ford, yo identifiqué un proyecto de investigación para ella en Bolivia. El estudio resultante de Tendler sobre cooperativas rurales se convirtió en un clásico del desarrollo con una relevancia de largo alcance. Sus pensamientos sobre el desarrollo y el papel de la ayuda exterior causaron sensación, incluso conmigo.

La controversia y la cobertura de los medios de difusión se arremolinaban cuando Peter Bell se fue bajo presión, seguido luego por Hakim. Años excelentes llegaron, sin embargo, cuando Deborah Szekely tomó el mando, guiando sabiamente a la IAF para salir de la crisis con la asistencia eficiente de los veteranos de la IAF Charlie Reilly y Steve Vetter, quienes se convirtieron en sus vicepresidentes. Mientras tanto, Hakim se convirtió en presidente del Diálogo Interamericano y Bell presidía su directorio. De hecho, en la década de 1980, la IAF parecía como un semillero de visionarios talentosos que ascendieron al liderazgo a través del universo del desarrollo y la filantropía internacionales —Bell, presidiendo el directorio y luego como presidente de Care International; Hakim, presidente del Diálogo Interamericano; Michael Shifter, sucesor de Hakim

en el Diálogo; Ray Offenheiser, presidente de Oxfam America; Josh Reichert, vicepresidente de Pew Charitable Trust; Carol Michaels, vicepresidente de Winrock International; Brad Smith, vicepresidente de Ford y presidente de otras dos fundaciones; Steve Vetter, presidente de Compañeros de las Américas. Doug y Steve Hellinger sacudieron el barco de las políticas del desarrollo internacional de Washington por muchos años por medio del Development Gap que fundaron y lideraron.

Mi propia búsqueda me llevó más allá de la IAF, incluyendo al Seminario de los Andes de la George Washington University, un animado foro para debatir políticas y compartir observaciones; y a la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) por perspectivas no convencionales sobre las políticas de EE.UU. Los bancos multilaterales también ofrecieron oportunidades para compartir mi opinión sobre desarrollo de base, destacadamente con Shelton Davis, el activista-antropólogo que se convirtió en una especie de conciencia del Banco Mundial, brindando ideas, criticando a arraigadas políticas e inyectando nuevo personal para corregirlas. En el Instituto del Servicio Exterior, que prepara a diplomáticos de EE.UU. para misiones en el extranjero, frecuentemente expongo sobre problemas críticos basándome en mi experiencia con la sociedad civil, y en las perspectivas de las bases no bien conocidas en Washington. Como disertante he ido a Harvard, Princeton, Cornell, Duke, Michigan State, Arizona y otras universidades y, frecuentemente, al Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Fue de lo más memorable cuando siendo yo uno de los tres invitados a hablar, cada uno sobre un continente distinto, en la cena anual de la Society for International Development (SID) en la década de 1990, hice la crónica detallada de la histórica y exitosa marcha de 34 días de bolivianos amazónicos para asegurar sus tierras contra amenazas externas.

Estoy particularmente complacido de haber tenido un papel en el apoyo de la IAF a las coloridas tradiciones que están en exhibición aquí en Washington. “Cultura y Desarrollo”, programa del que fui curador conjuntamente con Olivia Cadaval del Instituto Smithsonian en el Festival of American Folklife de 1994, congregó a 100 representantes de 16 organizaciones en el National Mall [Explanada Nacional] para compartir su patrimonio e iniciativas de base, incluso por medio de una exhibición de tejidos andinos en el Museo Sackler de las



Exhibición de Artecampo, Museo Nacional del Indio Americano.

Mark Caicedo

inmediaciones. Como parte del festival de 2012, músicos andinos del Centro Cultural Masis, cuya escuela se había beneficiado del apoyo de la IAF en la década de 1980, actuaron para una sala repleta en el Kennedy Center y para multitudes en el Instituto Smithsonian. En 2006, el Museo Nacional del Indio Americano (NMAI) presentó a representantes de donatarios bolivianos y peruanos de la IAF en su espectáculo inaugural. Luego, los visitantes del NMAI celebraron el día de san Valentín con artesanas kuna de Panamá y agricultores del ex donatario El Ceibo, la mayor empresa de chocolate de Bolivia, propiedad de los cultivadores de cacao que la operan. Sin dudas el mejor momento de la IAF

en el NMAI fue la conmemoración por ocho días del 40° aniversario de la IAF en 2007 con una espectacular exhibición de 2.000 piezas de artesanía de artistas que representaban a diversas etnias y tradiciones de la región de Santa Cruz, en las tierras bajas tropicales de Bolivia. El evento atrajo a un público enorme y recaudó más de US\$80.000 para Artecampo, una federación de 1.300 indígenas bordadores, ceramistas, tejedores y escultores asociada al donatario de la IAF Centro de Investigación, Diseño y Comercialización Comunitaria (CIDAC).

Yo no puedo dejar fuera de esta historia sobre “aprender y divulgar” mi participación a principios de la década de 1990 con la afiliada de la televisión pública

WGBH, cuya galardonada documental de tres horas “Local Heroes, Global Change” [Héroes locales, cambio mundial] incluyó un segmento de 15 minutos sobre el ex donatario boliviano de la IAF CCIMCA en representación de mujeres de comunidades del altiplano. En mi libro *Llamas, Weavings, and Organic Chocolate, Multicultural Grassroots Development in the Andes and Amazon of Bolivia* [Llamas, tejidos y chocolate orgánico, desarrollo multicultural en los Andes y Amazonas de Bolivia] (Notre Dame: 2001), al recopilar mis experiencias en Bolivia traté de capturar los procesos sociales y compartir las historias, luchas y lecciones de los promotores e impulsores de base que tuvieron un impacto positivo en sus comunidades y en el mundo. Entidades de EE.UU. y Europa utilizan el libro, entre ellas el School of International Training de Vermont, que por más de una década, ha asignado a sus estudiantes dedicar a Bolivia su semestre en el exterior. Se prevé una versión en español para fines de 2014. El original no solo me absorbió por años sino que también me llevó a desarrollar un curso de posgrado sobre movimientos sociales indígenas en América Latina, con los que se inició mi carrera docente en la George Washington University y

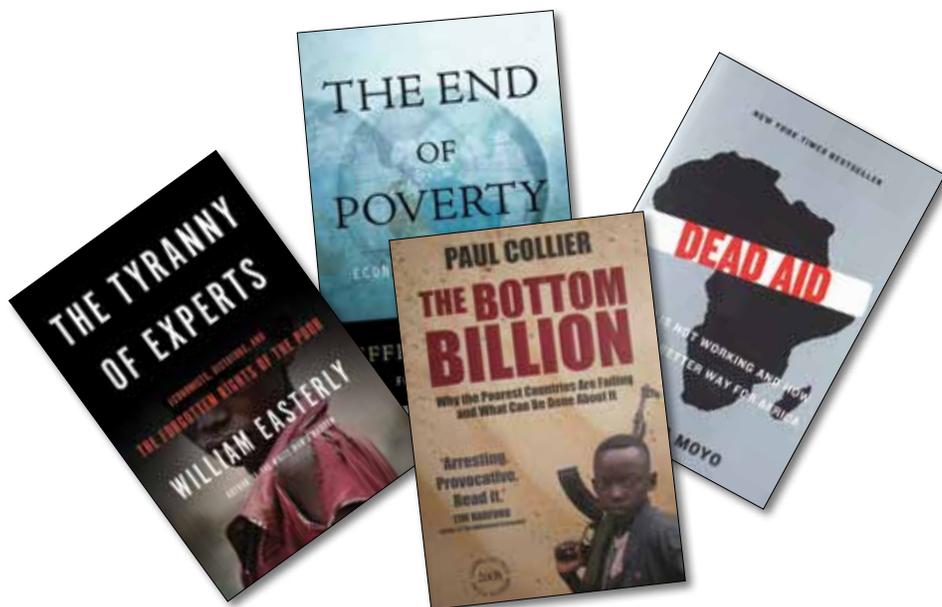
en la Georgetown University. Por 14 años, el equilibrio entre la oficina y el aula fue un desafío que significó incontables fines de semana de trabajo. Confío en que mis estudiantes se hayan beneficiado de la exposición al enfoque de la IAF, mi conocimiento de América Latina y mi pasión por mi trabajo.

No soy imparcial y esto se ha dicho antes: el gobierno de EE.UU. recibe un buen retorno por cada dólar invertido en la IAF. Yo concedí mi donación final de la IAF a una ONG que trabaja cerca del lago Titicaca para ayudar a mujeres emprendedoras aimara a ofrecer sus productos y servicios a turistas que ignoran sus comunidades en camino a otros destinos mejor conocidos —recordando los esfuerzos de los taquileños que capturaron una clientela que una vez los había ignorado a ellos. Sin haber planeado concluir mi carrera en su punto de partida, hice el círculo completo al pisar una vez más esas aguas sagradas de las alturas de los Andes. Me siento honrado de haber trabajado con todos los que han sido parte de mi experiencia de la IAF y les agradezco a ustedes por haberme enseñado tanto. Juntos marcamos una diferencia.



Cortesía Kevin Healy

Healy y beneficiarias de su donatario final, Centro de Investigaciones de Energía y Población (CIEP), en Batallas, Bolivia, donde los residentes desarrollarán servicios para visitantes del lago Titicaca.



El desarrollo ascendente en el aula

Por Robert Maguire

“Desde William Easterly (The Tyranny of Experts) [“La tiranía de los expertos”] a Dambisa Moyo [Cuando la ayuda es el problema], y de Jeffrey Sachs (El fin de la pobreza) hasta Paul Collier (El club de la miseria), los pensadores del desarrollo han expresado frustración sobre las políticas, programas, estrategias, resultados e instituciones a cargo de aliviar la pobreza. Algunos han aludido a la necesidad de enfocar recursos adicionales o acciones reformadas en poblaciones que están en el ‘fondo’. Este seminario de posgrado toma estos análisis, frustraciones y resultados insatisfactorios como punto de partida para profundizar en las perspectivas para un alivio a la pobreza más efectivo mediante la aplicación de estrategias ‘desde abajo hacia arriba’”.

El plan temático

La cita corresponde al plan temático de introducción al curso Alivio de la pobreza y desarrollo desde abajo hacia arriba (“Aliv Pob&DAA”), que enseño en la Escuela Elliott de Asuntos Internacionales de la George Washington University (GWU) como parte del programa, creado en 1992, conducente a un máster en

Estudios del Desarrollo Internacional. Otros similares han surgido en todo EE.UU. en los últimos 10 años, pero los estudios sobre desarrollo siguen siendo mayormente una subcategoría de los departamentos de asuntos internacionales o economía, donde los cursos tienden a centrarse en el desarrollo propugnado por grandes entidades multilaterales y bilaterales. Un enfoque de abajo hacia arriba sigue siendo un elemento subdesarrollado.

Ofrecido por primera vez en la GWU en 2011, “Aliv Pob&DAA” se enseña ahora allí dos veces por año en aulas repletas. Antes de concentrarse en soluciones “desde abajo”, el curso considera enfoques que realmente exacerbaron la pobreza, por lo menos para los que viven en ella, y “soluciones mágicas” que dirigen los beneficios de la financiación donante a aquellos que no son los pobres. La mayoría de los estudiantes que entra en mi clase conoce sobre el desarrollo y está buscando convertir sus estudios en un compromiso más profundo. Algunos tienen experiencia en el exterior, generalmente como voluntarios del Cuerpo de Paz o con una organización comunitaria o no gubernamental. Otros quieren complementar sus estu-

dios de asistencia más tradicional, de arriba hacia abajo. Muchos son relativamente novatos en cuanto a desarrollo, habiendo trabajado como pasantes o tenido un puesto principiante en una institución financiera internacional, organización no gubernamental o compañía de desarrollo con fines de lucro —el Banco Mundial, la Fundación Panamericana para el Desarrollo o Chemonics— y ya están expresando una frustración similar a aquella de los experimentados autores antes citados.

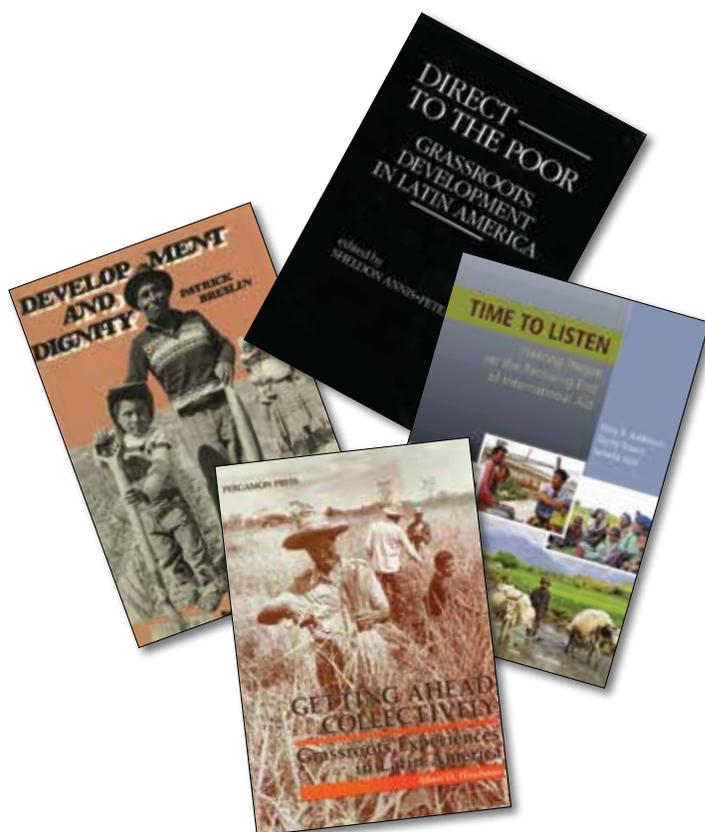
La IAF en el aula

Como se puede sospechar de un profesor que se inició en el desarrollo como representante de la Fundación Interamericana, el trabajo de la IAF figura en forma destacada en la configuración del “Aliv Pob&DAA” y sus lecciones se infiltran en el aula. La primera clase comienza con la lectura de “The Development Set” [El equipo del desarrollo], poema escrito en 1978 por Ross Coggins, un director regional de la IAF. Las discusiones subsiguientes se enfocan en artículos publicados por personal de la IAF en *Desarrollo de base* que subrayan cómo el enfoque de base es frecuentemente ignorado: “Lo que los grandes pensadores del desarrollo ignoran” de David Bray (2009: Vol. 30/1); “Lo que le falta a Sachs” de Patrick Breslin (2007: Vol. 28/1); y “La asistencia para el desarrollo desde una perspectiva de base” de Ramón Daubón (2002: Vol. 23/1). Capítulos del libro de Breslin *Desarrollo y dignidad: el desarrollo de base y la Fundación Interamericana* (1987) presentan a la IAF.

Salpicando el plan temático hay extractos de publicaciones inspiradas en el trabajo de la IAF, incluyendo *Direct to the Poor, Grassroots Development in Latin America* [Directo a los pobres] (1988: Lynne Rienner) de Sheldon Annis y Peter Hakim, también del personal de la IAF, y de *El avance en colectividad* (ed. orig. en inglés 1984: Pergamon Press) que el renombrado economista Albert Hirschman basó en su trabajo entre donatarios de la IAF. El tratado de Hirschman sobre la “mutación de la energía social” siempre amerita una consideración especial. *Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid* [Tiempo de escuchar: oyendo a la gente que recibe la ayuda internacional] (2012: CDA Collaborative Learning Projects), libro para el cual el ex representante de la IAF Chuck Kleymeyer fue fundamental, es incorporado en el seminario. Exponer a los estudiantes al trabajo de la IAF no se limita a lecturas. Doug Hellinger, ex pasante de la IAF y fundador

del Development Group for Alternative Policies (GAP), explica los esfuerzos de su organización para alentar a las instituciones bilaterales y multilaterales, particularmente al Banco Mundial, a escuchar y responder a las voces de los pobres organizados.

Los actuales representantes de la IAF Seth Jesse y Jenny Petrow han compartido el saber adquirido en su trabajo con las carteras de El Salvador y Haití. Su reflexión sobre el uso del Marco del Desarrollo de Base por la IAF para evaluar los resultados de su inversión da respuesta a la inquietud de algunos estudiantes respecto a que el enfoque desde abajo rinde resultados de difícil medición. El interés en esta cuestión está relacionado con el creciente énfasis en datos cuantificables como indicación de efectividad. La demanda por lo métrico ha resultado en una multitud de posibilidades laborales en monitoreo y evaluación para estudiantes que tratan de afianzarse en la profesión del desarrollo. Seth y Jenny también conducen un simulacro de estudios de propuestas para financiamiento presentadas por grupos de base, que enseña cómo “funciona” el apoyo desde abajo. También prepara a los estudiantes para una tarea principal de análisis de una propuesta en preparación para una hipotética visita de campo. Los materiales utilizados representan enfoques in situ para algunas de las solu-

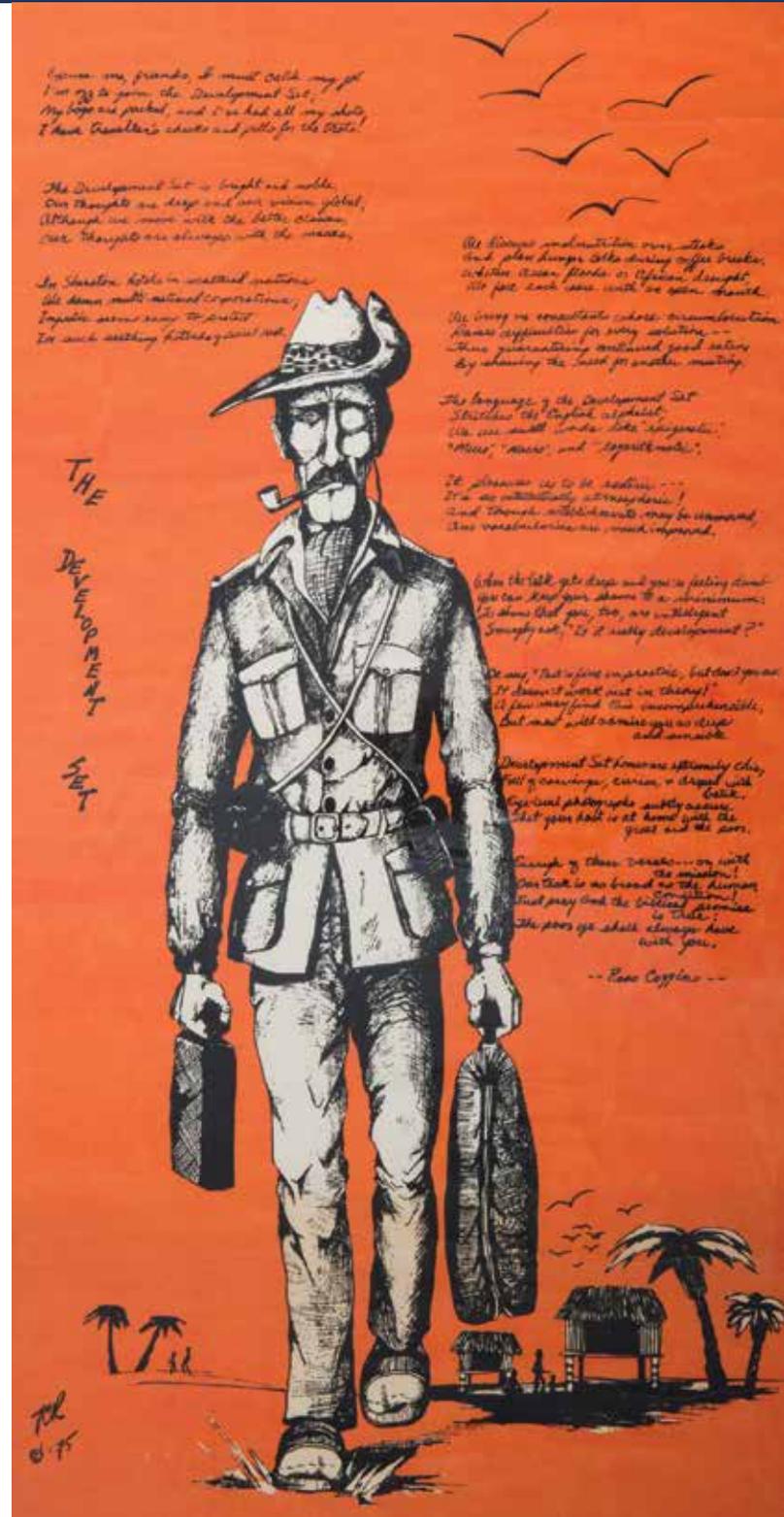


ciones, ya exploradas en clase, que a menudo mejoran las perspectivas del pobre organizado: microfinanciación para empresas de mujeres; crédito para fincas más productivas; y un programa de transferencia de efectivo inicial similar a *Bolsa Familia* del Brasil.

El examen final

De acuerdo con la lectura asignada de la clase final, "Towards the End of Poverty" [Hacia el fin de la pobreza], tomada de *The Economist* del 1 de junio de 2013, "el mundo ha estado haciendo últimamente un progreso extraordinario en sacar a la gente de la pobreza extrema" observando la disminución de los extremadamente pobres en casi mil millones de personas entre 1990 y 2010 en naciones en desarrollo. Los autores vislumbran una mayor reducción drástica para el 2030 "tan cerca del cero como es realísticamente posible". Lo que el análisis de *The Economist* dice sobre el futuro ocurrirá, yo planteo, solo mediante la aplicación efectiva de los enfoques de abajo hacia arriba estudiados en "Aliv Pob&DAA" en todo el semestre.

Al concluir la repetición del otoño de 2013 de "Aliv Pob&DAA", pedí a mis estudiantes que piensen sobre el artículo e incorporen el contenido del curso del semestre en un artículo de opinión: "Putting Poverty in a Museum: Bottom-Up Perspectives" (Poniendo la pobreza en un museo: perspectivas de abajo hacia arriba). El título corresponde al capítulo final del libro de Muhammad Yunus *Hacia un mundo sin pobreza* (ed. orig. en inglés Public Affairs: New York, 2007), fundador del Banco Grameen y galardonado con el Nobel en 2006. En él, propone que cada nación elija una fecha meta para construir un museo dedicado a la pobreza, que exhiba "sus horrores a las generaciones futuras" las que se "preguntarán por qué la pobreza continuó por tanto tiempo en la sociedad humana —cómo unas cuantas personas pudieron vivir en el lujo mientras miles de millones moraban en la miseria, las privaciones y la desesperación" (223). Cuestionando su propia propuesta, Yunus pregunta, "¿Podemos realmente poner la pobreza en... museos?" y responde, "¿Por qué no? Tenemos la tecnología. Tenemos los recursos. Todo lo que necesitamos es la voluntad de hacerlo y poner las instituciones y las políticas necesarias en marcha... Dedicuémonos nosotros mismos a terminarla en el menor tiempo posible, y poner a la pobreza en los museos de una vez por todas" (233).



Ross Coggins (1928-2011) trabajó en la IAF hacia fines de la década de 1970 como director regional para Centroamérica y asistente especial del presidente. Su poema satírico se convirtió en un éxito instantáneo y en una leyenda del desarrollo, gracias a un afiche ampliamente distribuido.

The Development Set

Por Ross Coggins

Perdónenme amigos, debo tomar mi jet—
Me voy para unirme al equipo de desarrollo;
Mis maletas están hechas, y todas las vacunas me han
puesto,
Tengo cheques viajeros y píldoras para el estómago
descompuesto.

“El equipo de desarrollo es brillante y noble,
Nuestros pensamientos son sabios y nuestra visión
mundial.
Aunque entre las clases altas el tiempo nos pasa,
Nuestros pensamientos siempre están con las masas.

En hoteles Sheraton de dispersas naciones
Maldecimos a las multinacionales corporaciones.
La injusticia parece fácil de protestar
En tales bullentes invernaderos de reposo social.

Hablamos de la desnutrición acompañados de bistecs
Y planeamos charlas sobre el hambre en la merienda.
Ya sean inundaciones asiáticas o sequías africanas,
Afrontamos con la boca abierta cada problema.

Traemos consultores cuyo circunloquio
Plantea dificultades para cada solución—
Garantizando así una continuada buena ingestión
¡Al mostrar la necesidad de una nueva reunión!

Aunque se dice que los consultores piensan que no es
delito
Prestar tu reloj para decirte la hora,
Sus gastos más que justificados están
Al pensar en los trabajos que quizás de ellos luego
provendrán.

El lenguaje del Equipo del Desarrollo
Expande el alfabeto.
Usamos palabras hinchadas como “epigenético”,
“Micro”, “macro” y “logaritmético”.

Nos place ser tan esotéricos—
¡Y tan intelectualmente atmosféricos!
Y aunque los establishments pueden tenernos
ignorados,
Nuestros vocabularios están muy mejorados.

Cuando la conversación se profundiza y te sientes
tonto
Puedes mantener tu vergüenza al mínimo:
Para mostrar que tú, también, eres inteligente
Pregunta con suficiencia, ¿Es eso desarrollo,
realmente?

O di, “Eso está bien en la práctica, pero acaso no
verías:
¡Ello no funciona en teoría!”
A algunos les parecerá esto incomprendible,
Pero la mayoría te admirará como profundo y
sensible.

Los hogares de los del equipo de desarrollo son extre-
madamente chic
Llenos de tallas, suvenires y cubiertos con batik.
Las fotografías a nivel de la vista sutilmente asienten
Que tu anfitrión con el grande y con el pobre
cómodo se siente.

¡Suficiente con estos versos, a seguir con la misión!
¡Nuestra tarea es tan amplia como la humana
condición!
Solo ruega a Dios que sea verídica,
Que a los pobres siempre los tendrás, promesa
bíblica.

*“The Development Set” [El Equipo del Desarrollo] se reim-
prime aquí con el amable asentimiento de la familia de Ross
Coggins.*

Considerando las aspiraciones y afirmaciones de Yunus en *The Economist*, quizás el nombre actual de mi curso es demasiado modesto. Tal vez debería cambiarlo por el de “Eliminación de la pobreza y desarrollo de abajo hacia arriba”. En este punto, permítaseme un leve desvío. Yunus define su parámetro de pobreza como “un ingreso equivalente a un dólar o menos por día” (19). Para los autores de la lectura de *The Economist*, la

“extrema pobreza” está referenciada en US\$1,25 por día o menos, y la vida de la gente por debajo esa línea es “desagradable, tosca y breve” (p. 11). Dejo para otro día el debate de si alcanzar el umbral de US\$1,26 transformarían sus vidas en algo mucho mejor. Así que quizás el título de mi curso está a salvo, por lo menos por ahora.

Los artículos de opinión entregados por estos incipientes profesionales del desarrollo al final del seminario

Poniendo la pobreza en un museo

Por Meleah Paull



Muhammad Yunus puede que no sea un nombre conocido en casa como el de una estrella del rock, pero él se ha hecho de un renombre sin paralelo en el desarrollo. Su trabajo en el Banco Grameen ha sido ampliamente estudiado, imitado, elogiado y criticado. Su popularización de la idea

de que pequeños préstamos a gente pobre podría desatar un maremoto de potencial empresarial llegó a aquellos hambrientos de soluciones para la pobreza, preferentemente simples que pudieran ser rápidamente potenciadas. Yunus mismo y el concepto más amplio de microfinanzas incorporan una esperanza que a muchos les resulta reconfortante. En este contexto, él emitió su llamado a terminar con la pobreza y ponerla en un museo. Como se detalla en *The Economist*, la cantidad de personas que viven en la pobreza ha caído de 43 por ciento a 21 por ciento en las últimas dos décadas y aunque la misma drástica reducción será más difícil de alcanzar en los próximos 20 años, ella puede ser realizable.

Yunus ciertamente no es el primero en proponer tal revolución. De hecho, desde los primeros impulsos de lo que llegó a conocerse como “desarrollo” en la segunda parte del siglo XX, los teóricos y peritos han estado perplejos respecto a cómo hacer que suceda. Algunos

usaron pruebas aleatorias controladas para buscar el elixir mágico que produciría el resultado deseado. Otros se guiaron por su intuición o confiaron en la evidencia anecdótica. ¿Era la educación el gran motor del crecimiento? ¿Mejor salud? ¿Empleo? ¿Algo de estos, nada de aquellos? ¿Todos estos al mismo tiempo? Programas que producirán resultados empíricos sólidos, tales como transferencia de efectivo, fueron analizados en cuanto a su viabilidad política y su impacto sobre rendición de cuentas. Parecía un laberinto inextricable.

Durante toda esta de reflexión y preocupación, casi nunca se les pidió su opinión o participación a los beneficiarios a quienes se intentaba llegar. El modo prevaleciente de operar se iniciaba con un plan formulado por expertos que se expedía en línea directa de arriba abajo. Luego de que en forma reiterada no pudieran demostrar éxitos medibles, e incluso causando daño en ciertos casos, este paradigma comenzó a ceder marginalmente. Libros tales como *Las finanzas de los pobres* documentan que los pobres constantemente administran su dinero y no son descuidados o poco sofisticados en sus gastos como algunos habían temido. Organizaciones como The Development GAP accionaron dentro del sistema multilateral por un cambio gradual hacia la justicia económica. La Fundación Interamericana probó que la reflexión crítica sobre el papel de la fuente de financiación, y escuchar a las comunidades necesitadas, podrían resultar en propuestas adecuadas al contexto y producir mejores resultados en forma consistente. Aparte de una preocupación puramente técnica o

reflejaron el modo en que su curiosidad inicial había evolucionado hacia una comprensión del enfoque desde abajo. Las obras me resultaron un gozo para la lectura y un testamento a la aplicación de un análisis que confirma la importancia de escuchar y responder a las voces de las bases. El trabajo escrito por Meleah Paull refuerza la importancia de adoptar una perspectiva desde abajo para el alivio de la pobreza, así como el valor de traer

a un aula de posgrado las lecciones de la Fundación Interamericana sobre el enfoque de base.

Robert Maguire fue representante de la IAF para Haití y el Caribe entre 1979 y 1999. Entre sus publicaciones está Bottom-Up Development in Haiti [Desarrollo desde abajo en Haití] (Inter-American Foundation: 1981).

numérica para el crecimiento, estos enfoques también sugerían un vuelco fundamental en las relaciones. En lugar de donantes y receptores, ellos concebían socios que se trataban con respeto mutuo. Sin embargo, estas alternativas siguen siendo excepciones a la regla.

Muhammad Yunus arguye que la pobreza “no es natural para los seres humanos—les es artificialmente impuesta”. Yo estoy de acuerdo en que la pobreza es un producto social, pero eso no la hace artificial. El proceso de creación de pobreza es intencional, relacional e interconectado. A pesar de los beneficios de pedir a aquellos que están más cerca del problema que ayuden a identificar soluciones, el desarrollo sigue funcionando en gran medida como una industria celosa de su competencia. A pesar de la obligación moral de tratar a los pobres como expertos en sus propios derechos, persiste la creencia de que “nosotros sabemos más”. La protesta del Sur y las críticas del sector académico son silenciadas por las políticas oficiales y los intereses comerciales globalizados. Echarle la culpa al pobre por su miseria funciona a modo de tautología que libera a los “ricos” del mundo de la responsabilidad real.

Imaginemos por un momento cómo se vería un museo de la pobreza —las caras demacradas y casas primitivas tras un vidrio, los lujosos folletos con información concisa, las cifras que impactan por su tamaño para luego desvanecerse de la memoria. En cierta forma, el museo no estaría tan lejos de la perspectiva de muchas naciones ricas, de que la pobreza es algo que

le pasa a otra gente en otros lugares donde incluso los expertos en desarrollo que viven íntimamente con ella tienen la libertad de irse y la mayoría tiene los medios para así hacerlo.

Los “menos afortunados” nunca dejarán de existir. ¿Cuál es entonces el camino para un profesional del desarrollo? Sigue habiendo oportunidad de lograr avances hacia vidas más sanas, comunidades más sólidas y un acceso más equitativo. Como señaló Yunus, tenemos la tecnología y los recursos, es una cuestión de voluntad. Para esto no necesariamente se precisa más dinero, pero sí se requiere reconocer que el pobre sabe más e insistir que nada sobre ellos debe ser hecho sin ellos. Tenemos que preguntar e incorporar a aquellos cuyo conocimiento personal de la pobreza proviene de vivirla cada día. Tenemos que comprometernos a una colaboración real, un compromiso de trabajar desde abajo con rumbo a una escena mundial más justa y más próspera.

Meleah Paull recibió su máster en mayo y trabaja para World Learning.

El desafío de la violencia crónica a las organizaciones de base

Por Tani Adams

¿Qué pasa con nosotros, con nuestro desarrollo como seres humanos, con nuestras relaciones con otros, con nuestras actitudes y acciones como ciudadanos y con la práctica de la democracia cuando niveles elevados de violencia se convierten en algo normal?

Yo comencé a plantearme estas preguntas en 2005, cuando vivía en Guatemala. Habían pasado casi 10 años desde que los acuerdos de paz pusieron fin a 30 años de conflicto armado interno. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos por reconstruir la sociedad, un nuevo tipo de miedo e incertidumbre había ingresado en nuestras vidas. Los secuestros, homicidios y extorsiones reaparecieron, pero ellos ya no obedecían a la implacable pero clara lógica de la guerra. Un joven de la organización que yo dirigía fue asesinado... por su teléfono celular. Un amigo fue secuestrado y retenido a punta de pistola por un día para que los ladrones pudieran vaciar su magra cuenta bancaria y robar su vehículo.

Un narcotraficante abrió un bar al lado de nuestra casa, utilizando prostitutas y música ranchera estridente para circular las drogas en la economía local del turismo. El comité vecinal que por años había cuidado tan bien a nuestro rincón del pueblo dejó de funcionar. Los vecinos miraban a otro lado cuando pasaban por la calle. Las autoridades gubernamentales dijeron que el problema estaba fuera de su control. La prensa nunca lo mencionó. Finalmente, después de que fuimos seguidos, no vimos otra alternativa más que poner en nuestra casa el “se vende” para indicar que nos estábamos replegando. Durante todo esto, lo que más me impresionó, incluso respecto a mí, fue la parálisis y el silencio.

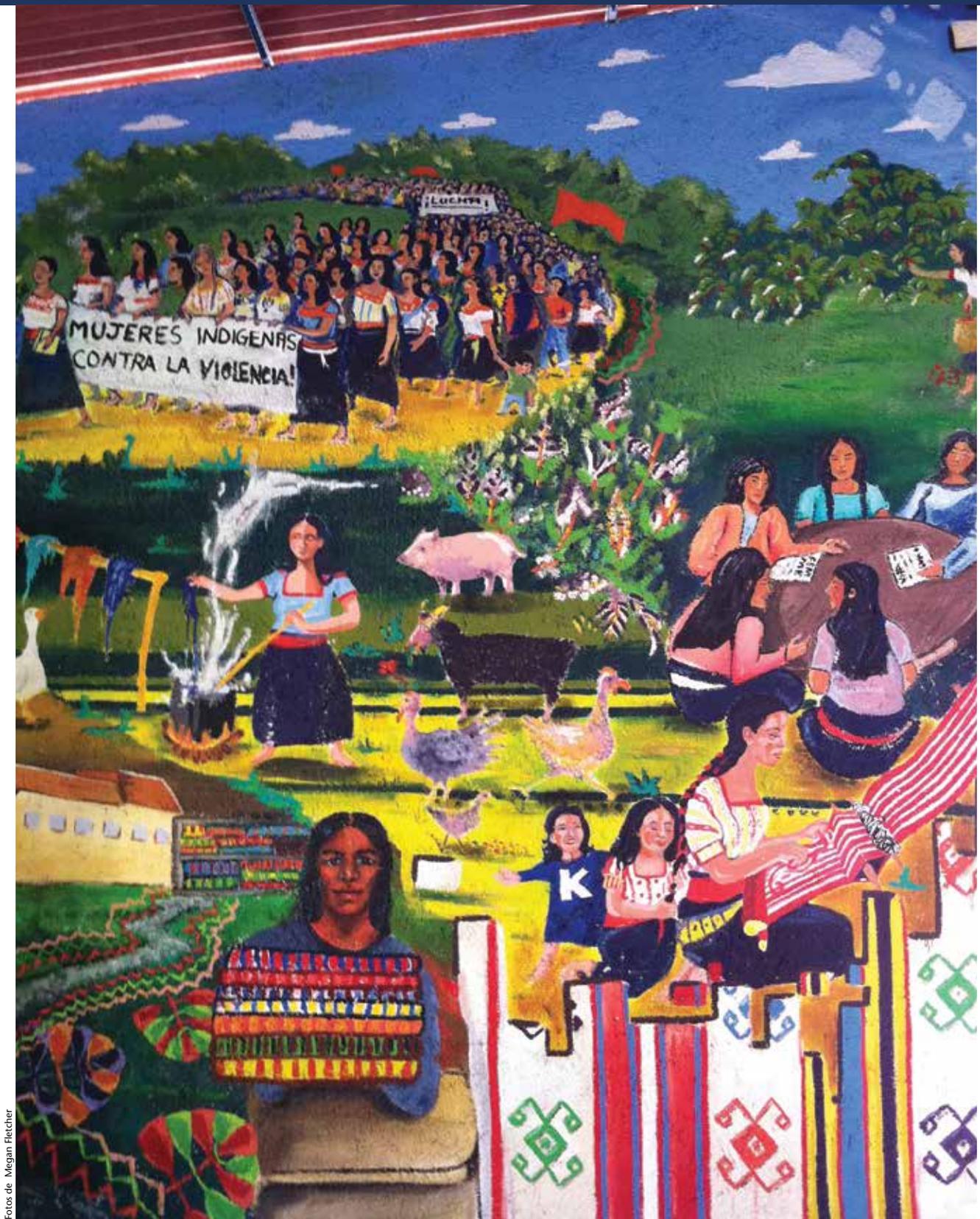
En 2011, cuando decidí mirarla más profundamente, descubrí que nuestra experiencia en Guatemala era consistente con un fenómeno a nivel mundial. De acuerdo con un informe emitido por el Banco Mundial en 2011, en la actualidad “una de cada cuatro personas del planeta, más de 1.500 millones, vive en estado de fragilidad

y afectada por conflictos, o en países con niveles muy altos de violencia criminal”. Por medio de una amplia revisión de la literatura que incluyó contribuciones de la psicología social, la ciencia neurológica, antropología, ciencias políticas, economía y ciencias ambientales, desarrollé un marco que describe cómo la violencia crónica afecta el desarrollo humano, social y cívico. En este contexto, resulta que las relaciones sociales se vuelven más restringidas y conflictivas; nuestra participación cívica y sentido de responsabilidad hacia la comunidad sufre al igual que las propias perspectivas para la democracia.

Un colega de la Fundación Interamericana me invitó a hablar a miembros de su personal, entre ellos muchos con una preocupación creciente sobre el desafío de la violencia e inciertos sobre cómo responder. Ellos se identificaron con mi descripción de los factores estructurales y los perversos patrones de conducta que la violencia puede provocar. La IAF me pidió entonces una evaluación preliminar del impacto de la violencia en su trabajo, y nosotros aprendimos que la violencia afectaba a casi el 30 por ciento de su cartera activa. La IAF propuso que yo coordinara un proceso de aprendizaje colectivo con la participación del personal y de socios donatarios de cinco países para explorar cómo incluir esta realidad en el desarrollo. Este artículo resume mis conclusiones y sus implicancias, y describe el Proyecto de la IAF de Aprendizaje sobre Violencia Crónica.

Un nuevo cristal para mirar un desafío mundial

La Organización Mundial de la Salud define la violencia como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (2002). Las amenazas pueden resultar tan poderosas como la fuerza física, y la violencia dirigida



Fotos de Megan Fletcher

Detalle de un mural en Guatemala que representa a “mujeres indígenas contra la violencia”.

contra uno mismo es tan importante como las formas dirigidas hacia otros. Los suicidios, por ejemplo, constituyen el 49 por ciento de todas las muertes violentas a nivel mundial; el abuso doméstico es generalizado, pero a menudo invisible. La pobreza puede ser tan destructiva como la agresión física. “Las privaciones materiales reducen a la gente a la mera supervivencia; la inseguridad hace que las familias se separen; la explotación despoja a la gente de su potencial; la humillación, la exclusión y el desprecio alcanzan un punto en el que las personas que viven en la pobreza extrema no son reconocidas como seres humanos”. (International Movement, 2013).

Violencia crónica —término desarrollado por J. V. Pearce en 2007— es la que ocurre y es medida “a través de tres dimensiones, intensidad, espacio y tiempo, donde:

- la tasa de muertes violentas es como mínimo el doble del promedio para la categoría de ingreso del país establecida por el Banco Mundial;
- estos niveles se sostienen por cinco o más años; y
- actos de violencia que no necesariamente resultan en muertes son registrados en altos niveles a través de varios espacios de socialización tales como el hogar, el vecindario y la escuela, contribuyendo a una mayor reproducción de la violencia en el tiempo”.

Ella ocurre cuando la gente tiene pocas perspectivas de cambiar estas condiciones en el corto o mediano plazo. La fragilidad a largo plazo o la ausencia relativa del estado es un factor que contribuye significativamente. Aunque a la violencia crónica se la asocia más con los barrios marginales urbanos o suburbanos, los residentes rurales en el inestable ambiente económico y social de la actualidad son a menudo igualmente vulnerables, como lo son también los migrantes, refugiados, internamente desplazados, apátridas, y otras poblaciones errantes y grupos sistemáticamente marginados. Aunque el legado del conflicto, la inequidad y la represión es importante, la violencia actual está matizada por las tecnologías informáticas en rápida evolución, el cambio climático, los intensificados procesos de globalización y otras dinámicas contemporáneas.

El Marco de la Violencia Crónica

El Marco de la Violencia Crónica apunta a un sistema de autoperpetuación impulsado tanto por procesos a nivel macro, como por conductas, valores y culturas individuales, sociales y cívicos. El marco tiene seis proposiciones.

- *La violencia crónica es generada por múltiples procesos a nivel macro.* Estos comprenden pobreza extrema y una creciente percepción de inequidad social; legados históricos de conflicto; migración y desplazamiento; la persistencia de falencias en muchas democracias nuevas y el fracaso de reformas políticas orientadas a la seguridad; el crimen organizado y el comercio ilícito; el impacto destructivo de las políticas clásicas de urbanización y ciertos tipos de desarrollo económico.
- *La violencia crónica menoscaba un desarrollo humano saludable.* La vulnerabilidad a la violencia crónica debilita el vínculo materno-infantil, los que socaba el desarrollo primario de los niños. La empatía puede obstruirse por el efecto neurológico del estrés constante. Las relaciones de género y familia pueden polarizarse y debilitarse, y el abuso doméstico intensificarse. Los traumas de la niñez pueden contribuir a persistentes problemas de salud físicos y mentales medibles y conductas destructivas.
- *La exposición a la violencia crónica obstaculiza relaciones sociales constructivas.* El miedo y la incertidumbre implacables conducen a la toma de decisiones a corto plazo necesarias para sobrevivir, que reemplazan a un pensamiento estratégico más rico en matices. La gente tiende a aislarse, recurriendo al “silencio social” y buscando protección en claques que consideran a los de afuera como “los otros” peligrosos. Las actitudes xenófobas y de buscar culpables pueden hacer que la gente proyecte a otros la culpa por actos violentos y alimentar la justicia por manos propias. Con pocas alternativas para trascender estas condiciones, los grupos vulnerables se perciben a sí mismos como sin valor, como que son “invisibles” o “socialmente nulos”. Sin perspectivas para un trabajo estable que les permita a ellos la transición a la vida adulta y a formar familia, los varones jóvenes sufren lo que un antropólogo rotuló como “muerte social”, lo que alimenta la vergüenza, la humillación y la rabia frecuentemente relacionadas con la búsqueda de respeto. Las mujeres jóvenes establecen su adultez teniendo hijos, pero esto genera sus propias consecuencias destructivas.
- *La violencia crónica pone en peligro la habilidad de asumir responsabilidades cívicas en una comunidad o en una nación y debilita el apoyo a la democracia.* La búsqueda de seguridad tras murallas, barreras, portones de seguridad y guardias produce en forma creciente separación y alienación entre la gente de ingresos altos, medianos

y bajos. Los criminales asumen poderes paraestatales, llenando el vacío de autoridades débiles o ausentes. El apoyo público a la violencia y a las actividades ilícitas crece, así como las sospechas del debido proceso y los derechos humanos y la desconfianza al gobierno. Menos estudiada es la tendencia de los ciudadanos vulnerables a percibirse como víctimas pasivas.

- *La violencia crónica es un proceso sistémico que afecta todos los aspectos del desarrollo humano y se reproduce a través de la interacción de procesos de nivel macro, y las conductas, prácticas y actitudes descritas anteriormente. Valores, prácticas e instituciones, lícitos o ilícitos, se superponen y se vuelven confusos, creando una “zona gris” donde la distinción entre lo moral e inmoral, correcto e incorrecto, legal e ilegal se vuelve borrosa. La exposición habitual y reiterada a la violencia puede conducir a un traumatismo crónico y más comportamientos violentos.*
- *La violencia crónica constituye una nueva normalidad inversa que debe ser abordada en modos que contemplen su*

naturaleza sistemática, que se perpetúa a sí misma y que es perdurable. Porque son multifacéticas y persistentes, las tendencias sociales y políticas relacionadas con la violencia crónica se naturalizan.

El Marco de la Violencia Crónica nos permite percibir la naturaleza interconectada de un desafío que es visto actualmente como una colección de problemas distintos etiquetados como domésticos, juveniles, pandilleros, escolares, criminales o políticos, cada uno de ellos con su propia solución. ¿Está en los jóvenes que se unen a las pandillas la causa del problema de la violencia? ¿Está en los padres que los abusaron o descuidaron cuando niños? ¿Fue el sistema escolar que no los atendió bien? ¿Está en los medios de difusión que presentan a los pandilleros como monstruos? ¿Está en la economía local que no ofreció otra alternativa que coaccionar por drogas? ¿O es la cultura que valora a los hombres que muestran su poder desplegando armas, dinero, automóviles lujosos y brutalidad contra las mujeres? Este marco mueve nuestra



Objeto en exhibición en el Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social, Ciudad de Guatemala.

perspectiva a una noción de violencia como fenómeno sistémico con causas y efectos múltiples.

En lugar de concentrarse en tipos específicos de violencia en ciertas poblaciones, la experiencia integral de violencia desde las perspectivas de aquellos que la viven se convierte en el foco principal. Enfoques que están temática e institucionalmente aislados —compartimentados— ceden el paso a otros más holísticos que son intersectoriales, interdisciplinarios, intergeneracionales y relacionales. Todos estos aspectos relacionados de un desafío deben ser comprendidos sin importar dónde uno comience a accionar. Finalmente, este marco desliza el objetivo principal de largo plazo de los programas tradicionales que buscan reducir o eliminar tipos específicos de violencia cuantificable, hacia la meta de “posibilitar” que grupos vulnerables a múltiples formas de violencia “prosperen”. El Marco de la Violencia Crónica nos presenta el desafío de desarrollar enfoques basados en sistemas, para apoyar la investigación y crear plataformas que nos permitan “aprender a ver el elefante desde todos los lados”.

¿Qué está haciendo la IAF?

La acción basada en la comunidad adquiere particular importancia en contextos de violencia crónica, la cual tiende a socavar la acción social constructiva e inclusiva. El marco muestra cuán crítica es la dinámica en los esfuerzos de la IAF para ayudar a las comunidades a construir capacidad de agenciar, y nuestra evaluación inicial mostró hasta qué punto la IAF —sus socios, proyectos y personal— se ve afectada por la violencia. ¿Cómo están respondiendo a la violencia crónica los socios donatarios? ¿Qué les sucede a las comunidades que la IAF apoya cuando ellas viven con violencia crónica? ¿Qué respuestas pueden ellos haber desarrollado ya? ¿Qué otras podrían surgir? ¿Cómo puede la IAF apoyarlas y alentarlas? ¿De qué forma el abordar este problema asegura que organizaciones con apoyo financiero de la IAF tengan un mayor impacto? El *Proyecto de Aprendizaje sobre la Violencia Crónica* de la IAF, lanzado hacia fines de 2012 para investigar estas preguntas, comenzó como un proceso de un año completo de reflexión que incorporó a socios donatarios afectados por la violencia en Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, y México:

- Corporación Taller Prodesal, que trabaja con colombianos desplazados que se han organizado en la comunidad de Galilea;

- Asociación Afroecuatoriana de Mujeres Progresistas, organización de base de 200 mujeres afroecuatorianas que han unido sus fuerzas para mejorar el sustento en un asentamiento marginal urbano de Guayaquil;
- Fundación para el Desarrollo Juvenil (FDJ), que atiende a jóvenes en riesgo, incluyendo ex pandilleros, en San Salvador;
- Sa Qa Chol Nimla k'aleb'aal (SANK) que comprende a indígenas k'ek'chí guatemaltecos que se han organizado en torno a los derechos sobre tierras comunales en Chisec; y,
- K'injal Ansetik, cooperativa de mujeres indígenas tejedoras mexicanas de Chiapas.

Los colaboradores fueron Marcy Kelley y Juanita Roca de la IAF, y Philip Thomas, quien tiene muchos años de experiencia diseñando y dirigiendo procesos colectivos de aprendizaje y reflexión. Juntos desarrollamos una metodología de pasos para explorar qué es la violencia crónica y qué significa ella para los participantes y sus comunidades. Una prueba inicial en Guatemala nos permitió refinar el enfoque. Luego, durante junio y julio 2013, Juanita Roca y Marcy Kelley, junto con sus colegas Seth Jesse, Gabriela Boyer, José Toasa, Amanda Fagerblom y Megan Fletcher, hicieron de facilitadoras de talleres de tres días para confirmar la utilidad del concepto. Nosotros también tratamos de entender la vulnerabilidad y la firmeza de sus comunidades.

El proceso de aprendizaje se inició con una discusión de experiencias personales con la violencia, una experiencia en sí misma novedosa para muchos. Los participantes diseccionaron sus historias en base a cultura, relaciones, sentimientos e influencias externas. El ejercicio los ayudó a percibir cómo la violencia afecta todos los aspectos de sus vidas y demostró los patrones consistentes en las respuestas. “Incluso si pudiéramos solucionar [un tipo de violencia], ello no elimina aun la violencia”, afirmó un participante. Por medio de ilustraciones de revistas y, en un caso, imágenes de la comunidad local, a los participantes se les presentó las seis proposiciones del marco. Algunas produjeron una fuerte identificación. Pronto los participantes comprendieron la necesidad de abordar la violencia doméstica, juvenil, la de la droga, y la política como facetas diferentes de un sistema único. El viejo adagio “la violencia engendra violencia” adquirió un sentido renovado. Como lo señaló un participante, “Cuando uno está

inmerso en la violencia, ella es contagiosa, se vuelve un hecho rutinario y no se limita a un tipo específico". Otra concurrente expresó frustración: "He sido víctima de violencia, primero de mi padre, luego de mi primer marido. Participé en talleres sobre violencia doméstica donde se pasaban hablando de cómo somos víctimas pero que no analizaban que la violencia tiene muchas formas y nos afecta a todos nosotros".

Los participantes adultos, profundamente conscientes de los desafíos para sus hijos y nietos, se conmovieron por las consecuencias trágicas cuando un joven no puede encontrar trabajo y oportunidades legítimos. La idea de que la violencia puede ser transmitida intergeneracionalmente mediante el trauma fue particularmente fuerte. La protección de los niños contra la violencia fue el aspecto en el cual los participantes pensaron que podían influir más, pero la poderosa realidad del abuso doméstico fue para muchos algo difícil de admitir y de discutir abiertamente. Esta paradoja se refiere a un fenómeno que Primo Levi llamó la "zona gris", basándose en sus observaciones de cómo los prisioneros lidiaron con el miedo y la brutalidad en Auschwitz, donde las diferencias entre lo correcto y lo incorrecto, moral e inmoral, lícito e ilícito, víctima y perpetrador, se difuminaban.

Aunque es muy fácil para la mayoría de nosotros describir cómo somos "victimizados" por la violencia, es mucho más difícil reconocer cómo nosotros podemos perpetrarla. Un participante observaba que "Nosotros estamos cansados, abandonados y hastiados de no obtener apoyo de las instituciones [que deberían protegernos]; entonces quemamos neumáticos, cerramos rutas. Los productores de palmas matan a la vida silvestre, queman a todos los animales y roban nuestra tierra. ¿Qué es lo correcto? ¿Debemos seguir esperando?" También era difícil reflexionar sobre la tendencia de la gente que vive en el temor constante de culpar a otros. Algunos participantes que se identificaron como indígenas o afrodescendientes tenían dificultad en reconocer su propia xenofobia o postura de culpar a otros.

Como parte del proceso grupal, los participantes se ofrecieron como voluntarios para hacer de marcianos y mirar las situaciones que describían desde el punto de vista de un forastero. "Yo tendría miedo de entrar en esta comunidad", dijeron muchos. El concepto fue clave para el resto del taller. Los participantes señalaron en una cronología los eventos de la historia de sus respec-

tivas organizaciones o comunidades, para entender el efecto y la evolución de la violencia, así como para identificar estrategias usadas para superar las dificultades. "Hemos aprendido a ver no solo lo negativo sino también lo positivo", explicó uno. Muchos comentaron que este taller representó su primera oportunidad para reflexionar sobre un problema que se había convertido en parte de sus vidas diarias. "Esas cosas que suceden son ahora no solamente acerca de cada uno de nosotros individualmente, sino que nos afectan a todos".

Al final del ejercicio de todo el año, la IAF reunió a representantes de cada organización para pensar en los siguientes pasos. En tres días, surgió un consenso para seguir adelante y

- continuar afinando el Marco de la Violencia Crónica y desarrollar una serie de herramientas para posibilitar que los grupos interesados trabajen con ellas;
- mejorar la metodología para el aprendizaje colectivo y explorar medios para equipar a otros para que la utilicen;
- identificar en cada país colaboradores con intereses similares en los desafíos de la violencia y en respuestas de base comunitaria, como primer paso hacia la creación de una red de aliados;
- desarrollar una metodología para que las organizaciones originales la usen en el registro de estudios de casos que exploran cómo la violencia crónica afecta la comunidad y la organización, y mecanismos para abordarla; y
- desarrollar el apoyo para los vulnerables, incluyéndose ellos mismos.

"La Fundación Interamericana confía en posibilitar que tanto ella misma como sus socios profundicen el entendimiento", concluía afirmando Juanita Roca, representante de la IAF para Colombia. "A medida que avanzamos en este proceso de aprendizaje, podríamos estar en condiciones de replicarlo en otros países, de incorporar la lente en nuestra concesión de donaciones y descubrir con nuestros socios formas de movilizar el capital social para encarar con éxito los desafíos que confrontan las comunidades".

Tani Adams es antropóloga y profesional practicante. Su investigación más reciente será publicada hacia fines de 2014 por el Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Goodbye, Brazil: Émigrés from the Land of Soccer and Samba

[Adiós, Brasil: emigrados de la tierra del fútbol y la samba]

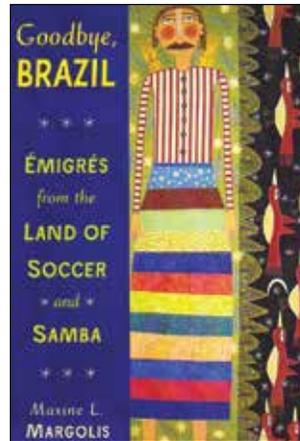
De Maxine L. Margolis

Minneapolis: University of Wisconsin Press, 2013

Brasil celebró este año sus octavas elecciones presidenciales desde el retorno a la democracia en 1985. Mucho ha cambiado. Brasil es hoy considerado potencia regional emergente —y aparentemente próspera. Así es fácil perder de vista las múltiples crisis económicas de la transición de la dictadura a la democracia y aun más fácil ignorar un fenómeno singular, menos conocido, de aquellos años. La presión financiera hizo que los brasileños buscaran oportunidades en el exterior, revirtiendo la tendencia migratoria de un país que se encontraba ante receptores de migrantes. La inmigración, particularmente desde los países vecinos, continúa hoy, pero son muchos más los que entran que los que salen.

Maxine L. Margolis es una antropóloga estadounidense que ha investigado y escrito sobre la cultura y la emigración brasileña desde la década de 1980. Desde su primer libro, *Little Brazil: An Ethnography of Brazilian Immigrants in New York City* [Pequeño Brasil: una etnografía de inmigrantes brasileños en Nueva York], publicado en 1994, ella ha extendido su investigación a otras ciudades de EE.UU., y a Europa y Japón. Este trabajo más reciente explora más ampliamente el patrón migratorio —los motivos, la diáspora y los vínculos con el terruño. Menos del 2 por ciento de los 200 millones de brasileños vive en el exterior y sus remesas son “un grano de arena en el desierto”, sostiene Margolis, dado el volumen de la economía brasileña. No obstante, insiste, esta diáspora ha tenido un impacto.

¿Por qué ha ocurrido la migración? ¿Quiénes emigraron? ¿Cómo eligen sus destinos? ¿Cómo les va? Los primeros en salir fueron varones de clase media de la ciudad de Governador Valadares en Minas Gerais. Veían la medida como una oportunidad, no como necesidad. Gradualmente este perfil abarcó a obreros quienes tomaron caminos más onerosos y peligrosos a destinos que reflejaban sus clases, finanzas, educación, e incluso ascendencia —una base para pedir legítimamente la ciudadanía en Japón y en Italia, lo que no neutralizaba ni neutraliza la discriminación.



Los enclaves de la diáspora frecuentemente reproducen la jerarquía social que los migrantes pensaron que habían dejado atrás. Algo común para muchos es lo que Margolis llama “caer del pedestal” cuando ellos aceptan trabajos que pagan decentemente pero que en Brasil se ubicarían como de nivel bajo: cuidado de niños, construcción, prostitución. Margolis destaca que especialmente en EE.UU., la identidad brasileña gira en torno a diferenciar la “alteridad” de hispanos/latinos y enfatizar la singularidad, lo que no contribuye a la cohesión. “Su origen étnico común no los une en asociaciones de cooperación organizadas”, escribe Margolis. “Observadores de las comunidades brasileñas han comentado sobre su aparente falta de unidad y carencia de organizaciones con base étnica”. Muchos brasileños se consideran como “residentes temporales visitantes”, no como colonos, y se aferran al deseo de volver al terruño. ¿Lo harán? Margolis nos deja con esa pregunta.

La perspectiva de Margolis incorpora datos recolectados de su trabajo etnográfico de otros estudios y de los medios de difusión. Dada la naturaleza ilegal de algunos flujos migratorios, citar una cifra exacta de los emigrantes brasileños es difícil; Margolis recurre a las cifras de la Oficina de Censo de EE.UU., y al Ministerio del Exterior de Brasil. Ella también indaga sobre la tensión entre migración y desarrollo. En Brasil, las remesas mejoran las condiciones de familias y no son invertidas en desarrollo comunitario. Niños dejados atrás “no ven razón para esforzarse en la escuela o hacer una carrera” ya que también ellos piensan irse.” La migración ha llevado a un complejo de agentes de viajes, contrabandistas y reclutadores que sirven al negocio de enviar brasileños al exterior en escala industrial. Pero algunos factores de presión están ausentes en la discusión, la cual podría haberse beneficiado con un sólido análisis del papel de las relaciones raciales, estructura de clase y brecha educacional. No obstante, el libro de Margolis es una introducción espléndida a la migración de este fascinante país.—Alejandra Argueta, ex asistente de programas de la IAF



www.iaf.gov

Contenido

PERSPECTIVAS ACTUALIZADAS

Liderazgo en las bases: Lawrence ya no vive aquí

Patrick Breslin

Discapacidades e inclusión en Paraguay

Eduardo Rodríguez-Frías

Auditorías: más allá de los resultados

Michael Campbell

Cómo la ley restringe la libertad de asociación en las Américas

Jocelyn Nieva

FORO PARA BECARIOS: LAS MUJERES Y LA ECONOMÍA GLOBALIZADA

Volunturistas y tejedoras mayas: amistad, fricciones y comercio equitativo

Rebecca Nelson

Estaciones e incertidumbre: las temporeras de Chile

Jelena Radovic Fanta

EN LA IAF

De ida y vuelta al Lago Titicaca

Kevin Benito Healy

Desarrollo vertical ascendente en el aula

Robert Maguire

La violencia crónica y las organizaciones de base

Tani Adams

Recursos