

VOLUMEN QUINCE / NÚMERO DOS / 1991

# desarrollo de base

REVISTA de la FUNDACIÓN INTERAMERICANA



**TEMA ESPECIAL: Las ONG y los desafíos de una nueva década**

La Fundación Interamericana, organismo público creado por el Gobierno de Estados Unidos en 1969, proporciona ayuda financiera directa para los esfuerzos de autoayuda de la población pobre de América Latina y el Caribe. La Fundación otorga un promedio de 200 donaciones al año para proyectos en más de 25 países. Aproximadamente la mitad de sus recursos provienen de dotaciones del Congreso y el resto del Fondo Fiduciario de Progreso Social administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

La Oficina de Aprendizaje y Divulgación de la Fundación Interamericana publica la revista *Desarrollo de Base* en inglés, español y portugués. Su propósito es explorar cómo puede la asistencia para el desarrollo contribuir más eficazmente en los esfuerzos de autoayuda y dar a conocer la manera en que la población pobre de América Latina y el Caribe se organiza y trabaja para mejorar sus condiciones de vida. La revista publica principalmente artículos sobre las experiencias de la Fundación y de los grupos a los cuales proporciona ayuda. No obstante, se aceptan contribuciones de personas que no trabajan para la institución. Se invita a las personas interesadas en enviar artículos a que soliciten las «Instrucciones para los colaboradores».

A menos que se indique lo contrario, con la excepción de la reproducción de fotografías para la cual se requiere autorización, el material publicado en la revista puede ser libremente reproducido. Se solicita mencionar la fuente y enviar a la Fundación una copia de cualquier reproducción.

*Desarrollo de Base* aparece en el catálogo del *Standard Periodical Directory*, el *Public Affairs Information Service Bulletin* y el *Hispanic American Periodical Index* (HAPI), y en el banco de datos *Agricultural Online Access* (AGRICOLA). Copias de los números atrasados pueden obtenerse en microfilme de University Microfilms International, 300 N. Zeeb Road, Ann Arbor, Michigan 48106, E.U.A.

Esta publicación puede solicitarse a:  
*Desarrollo de Base*  
Fundación Interamericana  
1515 Wilson Blvd.  
Rosslyn, Virginia 22209  
E.U.A.

*Vicepresidente de aprendizaje y divulgación*  
Charles A. Reilly

*Editora* Kathryn Shaw  
*Redacción en español y portugués* Leyda Appel  
*Coordinadora de producción* Maria Lang  
*Asistente de publicaciones* Sharon L. Hershey  
*Colaboración editorial* Ron Weber, Diane B. Bendahmane y Patrick Breslin  
*Arte* Tom Suzuki  
*Diseño* Constance D. Dillman

*Portada:* Empleados de la National Research and Development Foundation en la sala de computadoras de sus nuevas oficinas en Castries, St. Lucia. Las ONG en todo el hemisferio enfrentan problemas que varían desde administración de informática hasta relaciones con el gobierno (véase el Tema especial en la página 2). *Foto:* Jeff Perrell. *Página opuesta:* Socios de una cooperativa secan maíz en el Valle de Cachapoal en Chile (véase página 20). *Foto:* Miguel Sayago.

# desarrollo de base

Volumen 15, No. 2, 1991 REVISTA de la FUNDACIÓN INTERAMERICANA



## TEMA ESPECIAL: Las ONG y los desafíos de una nueva década

### La democracia en el resto de las Américas 3

Lo que Alexis de Tocqueville podría haber dicho de las ONG que plantan la semilla de una sociedad civil en América Latina y el Caribe. *Patrick Breslin*

### Las ONG y la transición a la democracia en Chile 8

¿Puede el sector de las ONG crear un nuevo modelo de desarrollo democrático en la región? *Brian Loveman*

### La aparcería y el desarrollo agrícola: El potencial de la cooperación OAB-Gobierno 20

¿Pueden las organizaciones de apoyo a los grupos de base (OAB) asociarse con los organismos del gobierno para apoyar a los pequeños agricultores? *Anthony Bebbington*

### Informe de investigación 31

Evaluación del desempeño de las ONG

### Comentario 38

¿Cómo pueden los donantes apoyar mejor a los consorcios de ONG?

*Jim O'Brien*

### La marcha del desarrollo 40

### Noticias de la sede 45

Se nombra al Embajador Perrin presidente de la Fundación

### Libros 47

La reforma agraria y una «nueva visión» en el siglo veintiuno

### Recursos 49

Una muestra selecta de materiales producidos por algunas ONG patrocinadas por la IAF.

### Posdata 52

Al crear la Fundación Interamericana, el Gobierno de los Estados Unidos urgió la adopción de un enfoque de la asistencia al desarrollo que fuera oportuno, flexible y realmente accesible al sector pobre de la

población. La Fundación respondió no lanzando una cruzada de «expertos» norteamericanos, sino ofreciéndose a ayudar a financiar las iniciativas de la

población de América Latina y el Caribe con miras a mejorar sus condiciones de vida. Aparecieron miles de esas iniciativas, con frecuencia dirigidas por organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, que se convirtieron en instrumentos para el fortalecimiento de los esfuerzos de autoayuda en el barrio y el campo.

Veinte años más tarde, la Fundación ha identificado cerca de 11.000 ONG en la región (lo que representa tan sólo una pequeña parte del número total de organizaciones existentes), y ha prestado apoyo en forma de donaciones a más de 2.000 organizaciones no gubernamentales en 37 países. Teniendo en cuenta que los pobres conocen con frecuencia sus necesidades, pero no poseen las pericias técnicas necesarias para afrontarlas con éxito, la Fundación ha encauzado casi el 75% de su financiamiento a través de tales «organizaciones intermediarias» dotadas de profesionales y paraprofesionales del desarrollo.

El fenómeno de las actividades de iniciativa popular que estimuló la Fundación hace dos decenios ha comenzado a producir redes de organizaciones no gubernamentales a nivel regional, nacional y hasta hemisférico. Importantes organismos multilaterales de desarrollo se han unido al movimiento, elevando la visibilidad del sector y aumentando las exigencias sobre el mismo. El potencial de las organizaciones no gubernamentales para convertir proyectos innovadores en política pública es razonable, ¿pero podrán las mismas llevar a cabo la tarea?

En este número de Desarrollo de Base se exploran los desafíos que confronta el sector al entrar en un nuevo decenio. Patrick Breslin comienza con un ensayo que invita a la reflexión sobre la historia social de las ONG de la región, preguntándose si son una manifestación de que una democracia duradera está por fin arraigando después de siglos de esfuerzos. En el artículo que le sigue Brian Loveman examina el caso de la experiencia chilena, en que ONG dinámicas han

dirigido el esfuerzo de la restauración de la democracia, pero tienen ahora la difícil tarea de hacerla funcionar. Seguidamente Anthony Bebbington hace un examen en diferentes países de la forma en que las ONG agrícolas y el gobierno podrían trabajar en colaboración al reducirse el tamaño del sector público, superando así las rivalidades tradicionales causadas por la división del trabajo que hace que se pueda conseguir más en los servicios a los pobres trabajando juntos que individualmente.

Para no cometer el error de pensar que las ONG pueden obrar maravillas, el Informe de Investigación que expone resumidamente el reciente estudio de Thomas Carroll subraya que la exigencia de soluciones rápidas que impone el organismo donante impide a veces a las ONG realizar lo que ellas solas pueden hacer mejor, a saber, ayudar a los grupos locales a encontrar su propio medio de expresión y hacerse más autosuficientes. En su análisis de las características del desempeño institucional identificó dos subsectores en las organizaciones no gubernamentales, a saber, organizaciones de apoyo a los grupos de base y organizaciones de afiliación, lo que proporciona un nuevo enfoque muy valioso para evaluar la ejecución y los resultados de un proyecto.

La sección concluye con el Comentario escrito por Jim O'Brien, en el cual sostiene que la mejor manera que los donantes pueden ayudar a las ONG a extender su influencia es apoyando las nuevas redes y asociaciones de esas organizaciones. Simplemente porque el proceso de la redemocratización está en marcha, los donantes no deben presuponer que su asistencia no es ya de vital importancia. Las organizaciones no gubernamentales han logrado llegar a la puerta de acceso, pero el trabajo de abrir esa puerta de par en par para que los pobres puedan entrar como ciudadanos plenos y productivos de sus respectivas sociedades acaba sólo de comenzar.



# LA DEMOCRACIA *en* *el resto de las* AMÉRICAS

**S**i Alexis de Tocqueville se pasara hoy día por la América Latina y el Caribe, como lo hizo por la joven república de los Estados Unidos en la década de 1830, probablemente hubiera escrito un libro sobre las organizaciones no gubernamentales (ONG). Más de un siglo y medio de su publicación, *Democracy in America* de Tocqueville continúa siendo el estudio clásico de política y sociedad en los Estados

---

Patrick Breslin

---

Unidos. El aristócrata francés se sentía fascinado por el país que se estaba creando a lo largo del litoral del Atlántico y en las tierras vírgenes del Oeste. Y no hubo nada que le fascinara más que la gran profusión de asociaciones.

*Americanos de todas las edades, de todos los estratos sociales y de todo tipo de orientaciones están siempre formando asociaciones... Existen asociaciones no sólo comerciales e industriales en las que todos toman parte, sino otras de miles de tipos diferentes, a saber, religiosas, éticas, serias, frívolas, muy generales y muy limitadas, enormemente grandes y muy diminutas. Los americanos se unen para dar fiestas, fundar seminarios, construir iglesias, distribuir libros y enviar misioneros al otro extremo de nuestro planeta. Los hospitales, las cárceles y las escuelas se han*



Mitchell Denburg

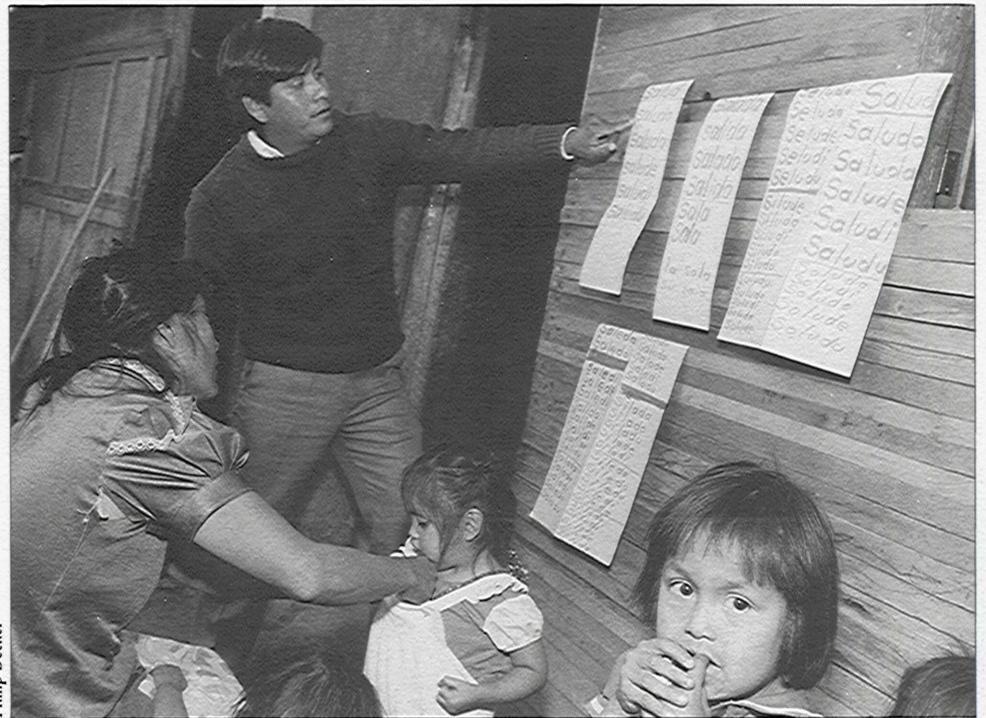
*fundado en esa forma... En cada caso, al frente de cualquier nuevo cometido, mientras que en Francia se encontraría al gobierno o en Inglaterra a un rico propietario, en los Estados Unidos sin duda se encontraría uno con una asociación.<sup>1</sup>*

El visitante que hoy día visitara la América Latina y el Caribe se encontraría igualmente sorprendido por la profusión de asociaciones, denominadas generalmente organizaciones no gubernamentales (ONG), que en su mayoría no existían hace veinticinco años. Lo que es particularmente sorprendente es la manera en que, en tan poco tiempo, han llegado a desempeñar papeles tan importantes en sus respectivas sociedades. El economista Albert O. Hirschman, por ejemplo, ha observado cómo esta «impresionante red de... organizaciones internacionales... a nivel de cualquier país latinoamericano en particular, desempeñan importantes funciones de educación, salubridad, mejora del alojamiento, fomento agrícola y promoción y desarrollo de artesanías y de pequeños negocios, etc.»<sup>2</sup>

Pero la importancia de estas organizaciones trasciende los papeles que desempeñan con respecto al desarrollo y el bienestar público. En el caso del Brasil, las ONG desempeñaron un papel importante en la redacción de una nueva constitución nacional. En Colombia, una coalición especial de organizaciones no gubernamen-



Leonardo Miño



Philip Decker



tales preparó un plan para asegurar que la información facilitada por miles de decenas de miembros locales se tuviera en cuenta al redactar una nueva constitución y que el documento esté más socializado con los grupos de base. A la vez que han promovido métodos eficientes y no burocráticos para prestar servicios sociales, las ONG se han convertido en vehículos para expresar preocupaciones por la justicia social e influir en la política pública nacional.

Este movimiento constituye un nuevo fenómeno para la mayoría de los países de la región. Siguiendo una tradición que se remonta a los tiempos de la época colonial y, en algunos casos, a los imperios jerárquicos indígenas, el estado central ha sido la institución predominante. En el siglo diecinueve hubo muchas luchas internas enconadas que libraron las fuerzas del federalismo, subrayando la autonomía regional, que fueron generalmente derrotadas por aquéllos que favorecían un estado unitario fuerte. En este siglo, con la aparición de grupos de la clase media y la clase obrera bajo el poderío de la oligarquía

vadores, reformistas y socialistas, facciones militares de derecha y de izquierda y guerrillas revolucionarias todos han competido por asumir el control del Estado como el primer paso necesario para poner su programa particular en práctica.

En medio de esta agitación, la población comenzó a desechar la idea de que el gobierno nacional era el único lugar con poder para realizar programas. Surgieron iniciativas privadas por todos los rincones de la región. Algunas provenían de grupos comunitarios que trataban de encontrar soluciones a sus necesidades locales como, por ejemplo, construir un centro comunitario o la infraestructura para una red de abastecimiento de agua. Otras provenían de miembros de comunidades religiosas, expresiones de la «opción preferencial para el pobre» de la Iglesia Católica o del creciente activismo social de otras denominaciones. En otros casos las iniciativas nacieron basadas en el ejemplo de la reforma social llevada a cabo en otros países; otras también, de las reformas fracasadas o frustradas del gobierno. Y



Eduardo Gil



Miguel Sayago

*Miles de ONG —que en su mayor parte no existían hace 25 años— apoyan actualmente cometidos de desarrollo en la América Latina y el Caribe. De izquierda a derecha empezando por arriba: Un proyecto de preservación cultural en Colombia; un proyecto de salud comunitaria en Argentina; un programa de alfabetización de adultos a domicilio en México; un programa de capacitación profesional en Trinidad, y una industria casera en Paraguay.*

tradicionalmente dominante, su lucha pasó al campo político y el objetivo fue el control del poder del Estado.

A raíz de la segunda guerra mundial, el clamor por la solución de los problemas sociales globales se hizo más fuerte y se intensificó la lucha por el control del Estado. En consecuencia, muchos países de la región se han visto conmocionados por oscilaciones políticas violentas. Dictadores aspirantes, partidos políticos conser-

también otro grupo de iniciativas aparecieron vinculadas con cuestiones tales como los derechos humanos y el medio ambiente. Muchas de esas iniciativas se institucionalizaron mediante la formación de organizaciones privadas a nivel local o comunitario entre los pobres o a nivel intermedio en que los profesionales comenzaron a unirse para contribuir con sus pericias a los esfuerzos del desarrollo.

Muchas de estas organizaciones pudie-

ron obtener apoyo internacional para sus proyectos cuando los recursos locales eran escasos. El desbarajuste de las décadas de los años 60 y 70, que sacó a relucir las cuestiones de los derechos humanos y de otros problemas en la América Latina, convenció también a muchos organismos donantes de Europa y Norteamérica a canalizar fondos hacia esos nuevos grupos con miras a contrarrestar las políticas de gobiernos hostiles.

Algunos de los profesionales que comenzaron a abordar los problemas sociales estuvieron motivados por el ejemplo de la población pobre. Patricio Wills, un arquitecto del Centro de Estudios Comunitarios Aplicados de Colombia, recordaba que empezó por primera vez a interesarse en el sector del desarrollo por «la experiencia que tuvo al descubrir gente que no estaba esperando a que el gobierno la ayudara, sino que estaba haciendo algo por sí misma». Parecía también que empezaban a salir de una situación que, en su opinión, era un problema político central de su país. «El paternalismo es la causa de los males que afligen a la política de Colombia», explicaba Wills. «La vivienda, en especial, es de importancia fundamental. Un proyecto de vivienda es el mecanismo de que se vale el gobierno para dispensar favores. Pero este paternalismo, la idea de que el gobierno te lo va a resolver todo, es corrupto y agrava las discrepancias políticas, las discordias insensatas en este caso, la violencia. Hallamos que las discrepancias políticas desaparecen cuando la población está ocupada en su propio proyecto».

Otros profesionales que se dedicaron a la reforma social consideraron a las ONG como mecanismos más eficientes después de experimentar restricciones llenas de frustración en el servicio con el gobierno. Carlos Morales fue director de la Agencia Nacional para el Desarrollo Comunitario y los Asuntos Indígenas de Colombia durante dos años. «Después de llegar a ser director —recordaba— creí que al menos iba a conseguir que se hicieran las cosas, pero me encontré con las manos atadas por todos los factores de carácter burocrático y político. Hasta que un día decidí que estaba ya harto de experiencias como el tener que hacer una colecta en la oficina para comprar medicinas para combatir un brote de sarampión que había aparecido en los alrededores de Santa Marta, o de darme cuenta de que la única forma de alimentar a unas mulas que necesitábamos era reclasificar la hierba que comían como 'combustible' para que la burocracia pagara por ella».

En el caso de otros países como Perú y Chile, los cambios que se introdujeron en los gobiernos y las políticas durante la década de los años 70 pusieron fin a programas públicos experimentales para estimular la reforma social. Privados de los



Millard Schisler

*Muchas ONG apoyan la participación de los ciudadanos en el gobierno local. Aquí vemos a un empleado del Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais de São Paulo, Brasil, hablando con residentes de un barrio de tugurios que participan en un proyecto de viviendas.*

recursos y el apoyo oficial, muchas de las personas que habían formado parte del personal de dichos experimentos en Perú terminaron creando organizaciones intermediarias para continuar trabajando en la promoción del desarrollo socioeconómico. Chile cambió de dirección abruptamente en 1973, tras un violento golpe militar. El régimen militar desmanteló la mayor parte de los esfuerzos de desarrollo social de los gobiernos civiles anteriores. En reacción, las iniciativas privadas y apoyadas por la iglesia se multiplicaron para ayudar a llenar el vacío. Un gran número de profesionales y académicos que se vieron obligados a renunciar a sus cargos o dimitieron porque las condiciones se hicieron intolerables descubrieron formas de perseguir sus intereses y compromisos sociales fuera de la estructura oficial.

«Anteriormente estábamos tan concentrados en el Estado», decía Rodrigo Egaña, que trabajó con el Programa de Economía del Trabajo, una organización de investigación privada y sin fines de lucro que estaba al servicio de numerosas miniempresas que surgieron en Chile. «Creo que toda esta experiencia va a tener una influencia democratizadora en Chile. Hemos aprendido a actuar prescindiendo del Estado, que hasta en el caso de ser completamente hostil, se puede hacer las cosas. Sabemos personalmente ahora que se puede vivir y hacer cosas sin ser un funcionario político». En su condición de secretario ejecutivo actual de la Agencia de Cooperación

Internacional, una nueva agencia gubernamental que está encargada de coordinar la ayuda internacional con las instituciones del sector público y los grupos de organizaciones no gubernamentales, Egaña va a tener ahora ante sí la oportunidad de poner a prueba esas convicciones.

Numerosas iniciativas y muchas organizaciones fracasaron, como es natural. Pero, a medida que los supervivientes comenzaron a hacer progresos, gracias a sus esfuerzos se introdujeron cambios importantes en la sociedad latinoamericana. Las ONG que trabajan con microempresarios en el sector informal de la economía o con cooperativas agroindustriales rurales comenzaron a identificar las oportunidades, así como las limitaciones del concepto de economía de mercado. Los profesionales de las ONG, al trabajar con presupuestos limitados y sujetos a las exigencias de los beneficiarios y las evaluaciones de donantes externos, aprendieron a medir el éxito basado en resultados concretos y no en la integridad ideológica. Los ideales se vieron temperados por la realidad, estimulando enfoques innovadores de la prestación de servicios que hacían participar a los pobres en su propio desarrollo. La proliferación de instituciones privadas trascendió a las ONG, incluyendo asociaciones urbanas y rurales que, a su vez, han comenzado a formar federaciones regionales y confederaciones nacionales, lo que Sheldon Annis de la Universidad de Boston ha venido a llamar «una creciente red

organizacional entre los pobres».

Sea el movimiento de autoayuda para construcción de viviendas en Colombia y Argentina o la organización de pequeños cafetaleros de la América Central, México o el Caribe para comercializar su producto en Norteamérica y Europa, las ONG han prestado asistencia técnica y capacitación para consolidar esos movimientos populares y ayudarlos a ejercer influencia para introducir cambios en la política pública y movilizar sus propios recursos. Por tanto, el desafío que tienen ante sí las ONG no es simplemente la prestación de servicios, sino el desarrollo institucional.

Ronnie Thwaites, que ayudó a introducir servicios jurídicos para la población pobre en Jamaica, repitió esta misma opinión. «El problema que existe en las sociedades como la nuestra —dijo— consiste en fundar instituciones estables y cimentarlas sólidamente en poco tiempo... Tenemos ya que dejar atrás aquello de que es una buena idea, de que está funcionando con personas bien intencionadas, para basarnos en una institución establecida para servir a la población pobre en esta sociedad».

A medida que las ONG se fueron estableciendo, concertaron alianzas tácitas entre sí y consiguieron llegar a otras organizaciones de afiliación de la población pobre, se puso de manifiesto que se podían crear otros centros de poder e influencia distintos del estado, lo que permitió percibir la política como un juego sin ganador. Otras opciones alternativas para obtener éxito se hicieron factibles. Y la pérdida de una lucha política no tuvo necesariamente ya como resultado el desempleo o el exilio.

Asimismo, se desarrollaban también oportunidades profesionales alternativas. El número creciente de organizaciones privadas creó nuevas posiciones en la sociedad de manera que el compromiso para trabajar con la población pobre pudiera ser algo más que un puro impulso de idealismo juvenil y convertirse en una ocupación.

Con todo, las proyecciones no son todas de color de rosa. Los problemas económicos de la región, sobre todo, la carga abrumadora de la deuda, presentan un panorama desalentador. A medida que disminuyen los recursos del sector público, la reprogramación del servicio de la deuda está acompañado de exigencias de «privatización» del estado. Las ONG se resisten y probablemente no pueden asumir la responsabilidad por sí mismas. No todas son eficientes; pocas son las que disponen del tiempo y los recursos para planificar incluso a medio plazo o hacerse un examen autocrítico, y muchas se encuentran limitadas por la misma tradición de paternalismo que impide al estado trabajar con la población pobre para estimular un desarrollo basado en el esfuerzo propio.

La inaccesibilidad de los mercados, la falta de acceso al crédito y las materias primas, la contaminación general del medio ambiente y toda una serie de otros tipos de problemas exigen la coordinación en materia de política a nivel público, a la vez que la movilización de recursos para la autoayuda requiere una actuación a nivel local. Al parecer, las ONG se encuentran en una posición ideal para desempeñar un papel intermediario, pero el hallar un equilibrio viable entre la iniciativa pública y privada se encuentra todavía en su fase incipiente, incluso en el caso de Chile, en que el nuevo gobierno ha hecho de las ONG un objetivo central de su programa. La búsqueda de una cooperación eficaz se ve también impedida en otros varios países en que los gobiernos han tratado de imponer su dominio mediante los reglamentos públicos.

Aunque es cada vez más corriente que las organizaciones no gubernamentales formen redes o asociaciones para influir en la formulación de la política nacional, el mejor camino para la cooperación entre las ONG y el estado quizá sea a nivel regional o municipal. El movimiento para descentralizar la administración de programas y fortalecer los gobiernos locales elegidos en Colombia, Brasil y Chile podría ofrecer nuevas oportunidades para ampliar los proyectos de las ONG sin debilitarlos, estimulando la participación más amplia

gubernamental que se extiende por toda la sociedad y se basa en una participación popular general. El escritor Tad Szulc publicó un libro a finales de la década de 1950 llamado *Twilight of the Tyrants* (El ocaso de los tiranos), un estudio optimista de varios países latinoamericanos en que la democracia había reemplazado a los caudillos. En retrospectiva, el optimismo resultó ser prematuro. Las democracias que aparecieron fueron de corta duración y una nueva generación de tiranos volvieron al poder para la década de los años setenta. Las instituciones políticas democráticas demostraron su fragilidad en numerosos países. Sus raíces no arraigaron lo suficiente en sus respectivas sociedades como para resistir las sacudidas violentas de los vientos procedentes de los desafiantes internos y, en ciertos casos, de presiones exteriores. Pero hay razones para abrigar nuevas esperanzas en la observación que hizo de Tocqueville hace siglo y medio: «Las asociaciones civiles preparan el terreno para las asociaciones políticas».

En la actualidad, las ONG se extienden por todo el espectro de la vida política. Las soluciones que proponen son diversas, pero las mismas comparten dos elementos comunes, a saber, la insistencia pragmática en los resultados y una fe en el potencial de la sociedad civil. Con la aparición de un movimiento complejo, de múltiples estratos y amplio de organizaciones popu-

---

## La aparición de un movimiento dinámico de organizaciones populares y no gubernamentales podría ser la tendencia más importante en la América Latina de este siglo.

---

de los ciudadanos, a la vez que se demuestra que «el mejor gobierno es aquél que está más cerca del pueblo».

A pesar de los grandes retos existentes, podría haber oportunidades históricas a nuestro alrededor. La aparición en los últimos tres decenios de un movimiento diverso y dinámico de organizaciones populares y no gubernamentales podría ser, si se piensa bien, la tendencia de importancia más significativa que se ha observado en la América Latina de este siglo. Existen numerosas tradiciones que han cautivado la vida política de la región como, por ejemplo, el caudillo o dictador, que ha sido fuente de inspiración de docenas de novelas escritas por autores latinoamericanos; la polarización ideológica, y las constantes intrusiones de los militares en el gobierno. Ninguna de ellas parecería ya compatible con un movimiento pujante no

lares y no gubernamentales por todo el continente, existe una auténtica esperanza de que el optimismo democrático que sentimos hoy día no va a resultar injustificado en el futuro. ♦

*PATRICK BRESLIN, que recibió su doctorado en ciencias políticas de la Universidad de California, Los Angeles, es el oficial de evaluaciones de la Fundación. Asimismo, es el autor de Interventions, una novela sobre Chile.*

### NOTAS FINALES

1. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (Nueva York: Harper & Row, Publishers, 1988), 513.
2. Albert O. Hirschman, *El avance en colectividad* (México: Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1984), 107-8.

**E**n ninguna parte de América Latina se multiplicaron y diversificaron las organizaciones no gubernamentales (ONG) como en Chile tras el golpe militar de 1973 que instaló en el poder al General Augusto Pinochet. Con todo, tampoco en ninguna otra parte de América Latina afrontan las ONG un mayor desafío hoy día, o sea, cómo asegurar y sostener su función con respecto al desarrollo en el «nuevo» Chile que ha surgido desde la inauguración del primer presidente electo del país en 20 años.

Patricio Aylwin asumió el poder el 11 de marzo de 1990. Dirige un gobierno de coalición integrado por 16 partidos políticos. El objetivo central de su programa es reconstruir la democracia, superar el legado de abusos de los derechos humanos del gobierno militar de 1973 a 1990, estimular el crecimiento económico, combatir el deterioro del medio ambiente y mejorar las condiciones de vida de unos cinco millones de ciudadanos que viven en la pobreza.

Ese programa fue concebido por dirigentes de partidos, intelectuales y profesionales que se habían opuesto al régimen militar. Casi todos ellos estuvieron también asociados con una red de organizaciones no gubernamentales que se habían multiplicado espectacularmente bajo la dictadura militar. Algunas de esas organizaciones fueron centros académicos de investigación y otras se concentraron en la defensa de los derechos humanos y actividades caritativas. Un gran número de ellas prestaron apoyo técnico, de salud, educativo y organizacional a grupos comunitarios, cooperativas de productores, agricultores, microempresas y otras organizaciones populares.

Después de hacer una breve exposición de las ONG chilenas a partir de 1973, este artículo examina algunos de los retos que afrontan actualmente esas organizaciones y su personal, a saber, la pérdida de personal que se ha incorporado al gobierno de Aylwin, la solución de problemas de organización y funcionamiento interno, la reevaluación y modificación de las relaciones con la clientela y grupos de constituyentes, la mejora de las relaciones entre las ONG, la reorganización de las relaciones con



Reuters/Bettman

## Las ONG y la transición a la democracia en Chile

Brian Loveman

*Mostrar el camino para restaurar la democracia es sólo el primer paso para hacerla funcionar.*



*Patricio Aylwin (a la izquierda) asumió la presidencia de Chile del General Augusto Pinochet (a la derecha) el 11 de marzo de 1990.*

los gobiernos a nivel nacional y municipal, el tratamiento de las relaciones variables y a veces ambiguas con donantes externos, y la incertidumbre sobre las relaciones entre las ONG y los partidos políticos en el proceso de la transición a la democracia.

### **LAS ONG, EL ESTADO CHILENO Y EL GOBIERNO MILITAR**

Los desafíos que la democratización plantea a las organizaciones no gubernamentales deben entenderse dentro del

contexto de la relación del pasado reciente del país y el papel histórico que el estado ha desempeñado en la sociedad chilena. En su condición de sociedad de centralización estatal, Chile dependió durante gran parte de su historia de la dirección y los recursos gubernamentales para las iniciativas del desarrollo. Este fue el caso bajo gobiernos tanto conservadores como reformistas, habiéndose observado una intensificación de esta tendencia en los decenios comprendidos entre 1930 y 1970. La mayor parte de las inversiones provinieron del presupuesto público y, a partir de la década de 1960, las políticas guberna-

mentales aumentaron la participación estatal en los asuntos socioeconómicos. Si bien las ONG, especialmente las organizaciones de caridad, educación, salud y beneficencia vinculadas con la Iglesia Católica, habían existido desde la época colonial y su número y funciones se habían ampliado a partir de la década de 1920 en adelante, desempeñaron un papel de menor importancia en la sociedad chilena antes de la década de 1970.

En 1970 el Presidente Salvador Allende y el gobierno de coalición izquierdista aceleraron las tendencias estatistas de Chile como un medio para construir una sociedad socialista. Las políticas que se aplicaron desde 1970 hasta 1973 provocaron una polarización política extrema y condujeron finalmente al golpe militar de septiembre de 1973, en que una junta militar suplantó al gobierno elegido.

Bajo la dirección del General Augusto Pinochet, la junta y sus aliados civiles se dedicaron a erradicar los «vicios del pasado», es decir, el sistema de democracia tradicional de Chile al que culpaban de la crisis política y económica de principios de la década de los años 70. Para llevar a cabo ese compromiso, la junta aplicó medidas represivas sobre los sindicatos, los partidos políticos y los oponentes al nuevo gobierno. Asimismo, introdujo amplios cambios de política que redujeron el papel del estado y subrayó la privatización de numerosas actividades anteriormente llevadas a cabo por el sector público.

La administración pública, las escuelas y las universidades fueron sometidas a una purga de adversarios políticos, dejando a numerosos intelectuales, científicos y profesionales desempleados o sujetos a represión si su trabajo parecía desafiar al gobierno militar. Un gran número de estas personas, dedicadas a la investigación, al desarrollo a largo plazo del país, a la sustitución de los servicios perdidos para los pobres de los sectores urbano y rural debido a las reducciones gubernamentales y a la supervivencia bajo la dictadura, trataron de encontrar escenarios institucionales alternativos

para sus cometidos.

Por consiguiente, las políticas del gobierno militar sin pretenderlo estimularon el desarrollo de una compleja red de organizaciones no gubernamentales que trabajaron en varios proyectos que abarcaron desde los derechos humanos y servicios jurídicos hasta servicios de salud, programas de nutrición, extensión agrícola y desarrollo urbano. Como explicó Daniel Rey de AGRARIA, una importante organización no gubernamental dedicada a actividades de investigación y desarrollo: «La dictadura hace, justamente, que nazcan estas instituciones que resuelvan —y en esto yo creo que hay que ser bastante honestos— no sólo las necesidades que tienen las organizaciones sociales, sino que también resuelvan los problemas de personas que no teníamos espacio de trabajo; y no sólo espacios de trabajo en lo que nos gustaría hacer sino que ningún tipo de trabajo».

El número de las ONG aumentó a medida que profesionales, intelectuales, ex funcionarios del gobierno y exilados políticos de regreso al país trataron de conseguir alternativas profesionales en el sector privado relacionadas con sus anteriores compromisos al desarrollo socioeconómico. Para mediados de la década de 1980, la mayoría de los oponentes principales del gobierno militar trabajaba en dichas organizaciones. A partir de 1983, algunas de éstas organizaciones actuaron oficiosamente como enlaces clave en redes de oposición, a veces con el apoyo implícito de los organismos donantes.

Numerosas iniciativas emprendidas por organismos internacionales y gobiernos extranjeros para apoyar la investigación científica social y el desarrollo de base promovieron una expansión espectacular del papel de las ONG en la sociedad chilena. Organismos donantes de Europa, Estados Unidos y el Canadá, tratando de encontrar otros conductos para encauzar su asistencia al desarrollo porque se resistían a colaborar con el gobierno militar, fortalecieron las organizaciones no gubernamentales existentes. Los mismos posibilitaron también la creación de nuevas ONG y la diversificación de los esfuerzos no gubernamentales para incluir numerosos servicios que sólo se podían obtener

anteriormente de organismos gubernamentales, si es que se podía. La experiencia que adquirió el personal de las ONG en esa red creciente influyó en las ideas que tenían los intelectuales, agentes del desarrollo y organizaciones populares de Chile sobre la índole del desarrollo socioeconómico y el papel del estado en la sociedad.

### CURTIDOS POR LA ADVERSIDAD

Años planeando estrategias para sobrevivir, a saber, obteniendo recursos como podían, experimentando con modelos organizacionales y proyectos de desarrollo, cediendo, acomodándose con diversos intereses y negociando con organismos donantes, gobiernos extranjeros y organismos internacionales, forjaron una nueva generación de dirigentes políticos chilenos y volvieron a forjar una más antigua. En el curso de esos años, los miembros de las ONG aprendieron el valor del pragmatismo y la eficacia. Desde mediados de la década de 1970 hasta 1990, cualesquiera que hubieran sido las diferencias políticas e ideológicas que los habían separado anteriormente fueron suplantadas por las dificultades comunes de la supervivencia, la oposición a las políticas del régimen militar y la necesidad de producir resultados que se pudieran cuantificar.

Asimismo, las ONG descubrieron además toda una variedad de oportunidades —así como las vaguedades— que ofrecía la asistencia exterior al desarrollo. Las políticas exteriores de los gobiernos de Europa y Norteamérica, el cambio de orientación de los organismos donantes públicos y privados y los conflictos en el seno de las organizaciones que ofrecían asistencia todo ello llegó a ser muy familiar para los profesionales chilenos. La «diplomacia extraoficial», como lo llamaban los nuevos especialistas chilenos en cooperación internacional privada, perfiló su conocimiento de la política internacional y su percepción de que había de prestarse prácticamente una atención constante a los programas de asistencia internacional si iban a desempeñar un papel positivo en el desarrollo de Chile.

Esta evolución encerraba cierta paradoja ya que la mayoría de los dirigentes



Fotos: Miguel Savago

*Apoyados por la Iglesia Católica, se organizaron centenares de grupos de ayuda mutua de barrios durante el régimen militar como estos dos talleres artesanales atendidos por la Vicaría Zona Oeste en Santiago.*

de las ONG habían favorecido previamente una transformación de la sociedad chilena bajo la planificación central del Estado y la dirección del gobierno. Las experiencias prácticas vividas de 1973 a 1990 y la adaptación forzosa a los planes de «privatización» del gobierno y la reducción de los servicios gubernamentales cambiaron las ideas mantenidas desde mucho tiempo sobre el proceso del desarrollo y la relación entre el estado y la sociedad. Lo que inicialmente fueron estrategias de supervivencia con dichas organizaciones como instrumentos se convirtió con el tiempo en un compromiso más razonable y permanente respecto al papel de las ONG relacionado con la democracia, el desarrollo y la iniciativa local. Para 1990 los dirigentes de las ONG defendieron la importancia significativa de los programas de las organizaciones no gubernamentales y expresaron su preocupación por la protección de la autonomía de dichas organizaciones a medida que el país hacía su transición de una política autoritaria a una política democrática.

Para entonces numerosos miembros del personal de las ONG habían aprendido también la importancia y el potencial de las iniciativas no gubernamentales en el campo del desarrollo socioeconómico. La independencia de los reglamentos burocráticos, la necesidad



de creatividad y las consecuencias del fracaso tanto para las mismas como para su clientela reconfiguraron las estrategias de desarrollo y dio un nuevo significado al concepto a veces abstracto de «desarrollo de base».

Tal vez nadie expuso mejor esta nueva toma de conciencia como Francisco Vio, asociado con el Centro Canelo de Nos, una organización no gubernamental destacada consagrada a la educación de adultos y el desarrollo agrícola que publica la revista *El Canelo*. Hablando en una conferencia en julio de 1989, Vio declaró:

*La realización de los planes gubernamentales y municipales no debe quedar sólo en manos del Estado. Las ONG pueden representar formas eficaces de expresión de la sociedad civil, ampliando la participación popular a nivel local... El Estado democrático debe evitar la tentación (como sucedió en Argentina, Perú y otros países) de manipular y/o controlar las ONG... La cadena de la solidaridad internacional que opera a través de las ONG... es un poderoso vehículo de democratización desde la base social y de generación de nuevas ideas, tanto en el Norte como en el Sur. El caso chileno puede contribuir a demostrar que en América Latina es posible fortalecer la sociedad civil fortaleciendo así el proceso de profundización de la democracia.*

Exactamente un año más tarde, varios meses después de tomar Aylwin posesión de su cargo, los recelos de Vio respecto al papel del estado y el de las ONG en la democratización puso de relieve los dilemas y el reto que afronta la democracia chilena:

*Las tendencias a manejar la transición «desde arriba» persisten... Los partidos políticos han vuelto a mandar. La clase política reemerge recién de una larga marginación y recomienza a imponer su autoridad. Ello es positivo frente a la situación que vivíamos antes... El resultado es la ausencia de la gente en la discusión de su futuro.*

El dilema de Vio, o sea, su deseo de apoyar la transición a la democracia y evitar el confrontamiento con un gobierno que afronta numerosas restricciones a la vez que desea simultáneamente evitar el retorno a los viejos hábitos, resume una cuestión central en Chile y en gran parte de América Latina a principios del decenio de 1990, o sea, de qué forma promover la democratización y el progreso socioeconómico que supera el estatismo hispánico tradicional sin sucumbir completamente a la nueva ortodoxia neoliberal.

Un aspecto importante consiste en el papel que las organizaciones no gubernamentales desempeñan en el proceso de la democratización. Y como Vio da a entender, Chile podría ser un caso de prueba para ver si el fortalecimiento de la sociedad civil y el aumento de la participación en el desarrollo de base pueden contribuir a la democratización auténtica de la América Latina.

## LAS ONG Y EL PROGRAMA DEL GOBIERNO DE AYLWIN

El papel cada vez más destacado de las organizaciones no gubernamentales en

Chile fue un hecho que se reconoció en el programa electoral de la coalición de Aylwin, la Concertación de Partidos por la Democracia, y también en las declaraciones de los dirigentes responsables de la política antes de marzo de 1990. Varios días antes de tomar posesión de su cargo, el Presidente Aylwin y otros altos funcionarios futuros del nuevo gobierno ratificaron un compromiso a la autonomía de las ONG, a su participación en el desarrollo nacional y a la legitimidad de los conductos privados de cooperación internacional.

Entre las primeras iniciativas del nuevo gobierno figuró la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). En el seno del Ministerio se crearon también la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) como instituciones clave para ejecutar el programa internacional y socioeconómico del gobierno. El MIDEPLAN coordinaría la compleja red de cooperación internacional con los organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales que se habían creado a partir de 1973. El FOSIS desempeñaría un papel fundamental en relación con el enfoque no tradicional del gobierno de la inversión en el desarrollo socioeconómico por intermedio de las ONG y las organizaciones comunitarias.

A principios de 1991 el Director interino Jorge Chateaux, anteriormente asociado con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), una de las organizaciones no gubernamentales de investigación más importantes del país, definió la función del FOSIS como «proyectos y actividades de financiamiento y apoyo propuestos por comunidades, grupos, municipalidades, organismos públicos o privados u organizaciones no gubernamentales que tienen por objeto combatir la pobreza y la marginalidad». En colaboración con los grupos comunitarios, las ONG y otros organismos gubernamentales, los programas apoyados por el FOSIS abarcarán los sectores más pobres de la sociedad chilena con miras a «mejorar las condiciones de trabajo y producción de aquellos sectores con ingresos más bajos».

En el MIDEPLAN, la AGCI y el FOSIS,

profesores e investigadores, profesionales, técnicos y dirigentes políticos de docenas de organizaciones no gubernamentales trajeron consigo un nuevo espíritu y nuevos métodos de trabajo al gobierno. Curtidos en la oposición a la dictadura, el personal de las ONG que trabaja en el nuevo gobierno y los que continuaron en dichas organizaciones tienen ahora ante sí los desafíos de la democracia.

El nombramiento posterior de Rodrigo Egaña como secretario ejecutivo de la AGCI en el seno del MIDEPLAN puso de manifiesto el reconocimiento de la importancia y complejidad de las relaciones que existen entre las ONG, los organismos donantes y el gobierno. Egaña fue un participante activo en una organización no gubernamental muy respetada, el Programa de Economía del Trabajo, y el editor de un importante libro sobre las ONG titulado *Una Puerta Que Se Abre*. Juntamente con los coautores Sergio Gómez de FLACSO y Consuelo Undurraga del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), había escrito que los organismos donantes (algunos de ellos ONG de Europa y Norteamérica) dedicados a la cooperación internacional «merecían sus credenciales»:

*Presentan una gran variedad. . . Hay organizaciones vinculadas a iglesias, a partidos políticos, a sindicatos, a organizaciones empresariales, a universidades, etc. Algunas se especializan en un sector determinado, otras operan en todos los ámbitos del desarrollo. Algunas manejan decenas de millones de dólares, en cambio otras se manejan en las decenas de miles de dólares. Unas cooperan con organizaciones autóctonas en cada país, otras envían su propio personal para implementar los proyectos que apoyan.*

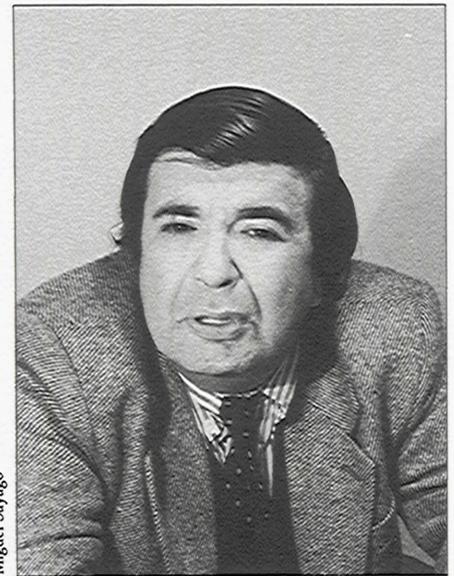
Egaña y sus colaboradores en la AGCI reconocieron la complejidad del mundo de las ONG y los organismos donantes. No obstante, tienen ante sí el dilema de crear un sistema viable que les permita obtener y canalizar asistencia internacional bajo la nueva administración.

## ANTE EL DESAFÍO DE LA DEMOCRATIZACIÓN

El nombramiento de Egaña y de profesio-



Kathryn Shaw



Miguel Sayago

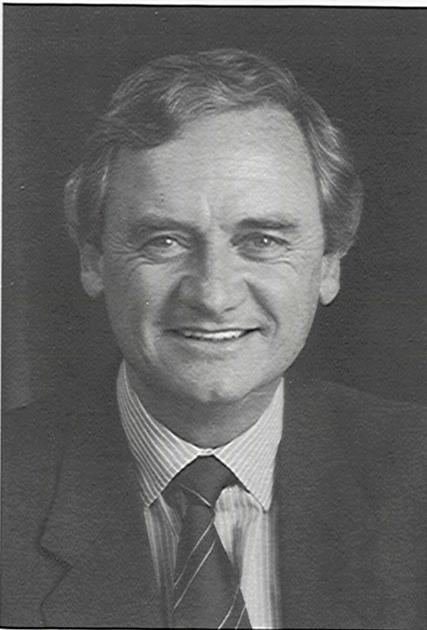
*Un gran número de individuos del personal de las ONG rápidamente pasaron a ocupar toda una variedad de cargos gubernamentales después de tomar posesión de su cargo el Presidente Aylwin. Entre ellos se cuentan, de izquierda a derecha empezando por arriba: Carlos Catalán, asesor de comunicación y cultura del Ministerio de la Secretaría General del Gobierno; Alejandro Foxley, Ministro de Hacienda; Humberto Vega, Tesorero General; Mónica Jiménez, nombrada para una comisión presidencial sobre derechos humanos, y Sergio Molina, Ministro de Planificación.*

sionales de numerosas otras organizaciones no gubernamentales para la AGCI y el FOSIS puso también de manifiesto el carácter inminente de toda una serie de desafíos que la nueva administración plantea a las ONG, entre otros, el traslado de personal al sector del gobierno; la competencia entre las ONG para obtener acceso e influencia en la nueva administración; la tensión entre las ONG y el gobierno como focos de iniciativas de política, y la competencia entre las ONG y el gobierno para la obtención del financiamiento externo. El retorno de personal clave de las organizaciones no gubernamentales a sus puestos profesionales en universidades, profesiones liberales, empresas privadas, organizaciones religiosas, partidos políticos y sindicatos constituye también una amenaza a la eficacia de algunas operaciones de las ONG. La reanudación de la rivalidad política y la tendencia de los partidos políticos a infiltrarse e influir en otros grupos y movimientos, entre otros, las ONG, sindicatos obreros y organizaciones estudiantiles, femeninas y comunitarias locales, alteraron también el contexto de los programas de las organizaciones no gubernamentales.



Paul Kennedy

Miguel Sayago



Miguel Sayago



## DE LA ONG A LA OFICINA DEL GOBIERNO: OPCIONES Y DILEMAS PERSONALES

En marzo de 1990, un gran número de funcionarios de las organizaciones no gubernamentales pasaron a ocupar rápidamente toda una variedad de cargos públicos, que incluyeron desde el palacio presidencial hasta las oficinas de extensión técnica en el lejano sur, embajadas en el extranjero y numerosos ministerios. Algunos poseían experiencia como funcionarios públicos elegidos o autoridades nombradas encargadas de la formulación de la política en los decenios

de 1960 y 1970; otros experimentaron la tensión cotidiana relacionada con el mantenimiento de la coalición, la política pública y la necesidad de responder públicamente a las exigencias populares por primera vez. En cada caso, la urgencia de las exigencias de programas sociales y económicos para superar años de régimen autoritario contrastó notablemente con la rutina aislada, informal, tolerante y no sujeta a escrutinio de la vida en las organizaciones no gubernamentales.

Las relaciones con los pequeños grupos de electores y las organizaciones populares fue algo muy diferente a la responsabilidad de combatir la pobreza y el legado del régimen dictatorial a nivel nacional. La expresión chilena «otra cosa es con pelota», es decir, «es muy diferente cuando uno tiene la pelota (a cuando se mira a otro para criticarlo), se escuchó frecuentemente hasta entre los colaboradores más optimistas y dinámicos del Presidente Aylwin. El escrutinio público de cada decisión, de cada política y del desempeño institucional por parte de la prensa, los partidos políticos, los grupos de intereses y los partidarios de la administración anterior añadió una nueva dimensión a la vida cotidiana de numerosos funcionarios públicos.

Inevitablemente el reconocimiento del papel de las organizaciones no gubernamentales y la lealtad a las mismas estuvieron en pugna con una tendencia a presionar exigiendo las iniciativas del gobierno para resolver los problemas sociales y económicos. Sergio Molina, el ministro de planificación y cooperación internacional, profesional y responsable de la formulación de la política con experiencia en administraciones anteriores, hizo un comentario sobre la «obvia» incapacidad de numerosas ONG para pasar de los experimentos locales a programas de mayor envergadura y sobre el papel «natural» del gobierno en la realización de los programas nacionales. Pronto se sintió frustración por la lentitud con que el FOSIS se iba formando, su tendencia a competir por los fondos de los organismos donantes y la percepción de algunos miembros de las ONG de que éste deseaba preseleccionar los programas de las ONG y «sugerir» a los organismos donantes cuáles deberían financiarse. La ambigüedad de las acti-

tudes de algunos responsables de la formulación de la política con las indagaciones o criticismos de las ONG y el desempeño desorganizado, incoherente o simplemente inadecuado de determinados ministerios u oficinas del gobierno en los primeros meses de la administración de Aylwin impuso rápidamente una cierta realidad sobre el júbilo inicial que se produjo al finalizar el régimen dictatorial.

Todo ello ejerció presión sobre los responsables de la formulación de la política y el personal no familiarizados con la «realidad del puesto» ni acostumbrados al criticismo público, lo que presagió el regreso probable a las actividades del sector privado, incluidas las ONG, de muchos que encontraron el empleo del gobierno menos satisfactorio o más lleno de frustración de lo que habían anticipado. La formalidad, la rutina y las restricciones de la vida burocrática fueron produciendo sus víctimas. Para finales de 1990, algunos miembros del personal «ausentes con permiso» de las organizaciones no gubernamentales o «en un cargo temporal» con el gobierno expresaron públicamente su preferencia por el sector privado. Otros estaban reconsiderando sus decisiones de presentar la dimisión en lugar de «hacer uso de licencia» en las ONG cuando se incorporaron a la administración pública. Pero también ocurrió lo contrario, o sea, que algunos miembros del personal de las ONG deseaban participar en los programas del gobierno o, al menos, conseguir una colaboración más estrecha en el diseño y la ejecución de los proyectos. Semejantes decisiones continuarán ejerciendo influencia o siendo influidas por la transición política y, sobre todo, la estabilidad de la coalición de Aylwin. El flujo de personal de las ONG en ambas direcciones de entrada y salida respecto a los puestos del gobierno podría considerarse como una forma de fundación cruzada beneficiosa para ambas partes; con todo, podría también significar una inestabilidad para el mando y las operaciones de las ONG.

## CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN INTERNA

En su condición de refugios seguros para

profesionales, técnicos y políticos y núcleos de oposición al gobierno de Pinochet, las organizaciones no gubernamentales chilenas raras veces se concentraron en la organización interna, los sistemas de personal, la contabilidad o la formación profesional normal. La evaluación que podría haber puesto en duda el desempeño individual o de un grupo cedió ante la justificación de la próxima propuesta de financiamiento a los organismos donantes. Estos organismos, a su vez, conscientes de la urgencia de la situación chilena y del carácter «político» y «humanitario» del apoyo para muchas ONG, fueron con frecuencia menos exigentes en la revisión de los programas de lo que lo hubieran sido en otras circunstancias.

A pesar del éxito total y parcial de muchos programas, la falta de una evaluación sistemática dio lugar a veces a que las ONG duplicaran proyectos, repitieran errores en lugar de corregirlos y no compartieran la información entre ellas mismas o incluso dentro de sus propias organizaciones. La solidaridad en la oposición al gobierno de Pinochet permitió la negligencia o ignorancia de las cuestiones de la organización interna y el desempeño.

Sin embargo, la expansión que experimentaron las organizaciones no gubernamentales en el periodo comprendido entre 1983 y 1990 y la eliminación de la necesidad de tener que actuar en la clandestinidad o encubrir las actividades políticas pusieron en tela de juicio esas viejas prácticas. Los nuevos programas de la administración de Aylwin hizo también las pruebas de la pertinencia, competencia, eficiencia y eficacia en función de los costos más necesarias y adecuadas. En adelante dichas organizaciones tenían que justificar sus actividades más claramente en relación con los objetivos de los proyectos y las contribuciones a las tareas del desarrollo, a saber, educación, servicios de salud, servicios técnicos, aumento de la producción, organización comunitaria y numerosos otros cometidos cotidianos de promoción socioeconómica.

Estos cambios requirieron que las ONG definieran su papel con precisión y tal vez especializaran más sus funciones, modernizaran sus operaciones y establecieran sistemas convencionales de admi-



Miguel Sayago

nistración de personal y contabilidad. Asimismo, necesitaban un sistema de evaluación de programas más crítico.

Un buen ejemplo de respuesta a ese cometido difícil es una pequeña organización no gubernamental llamada FORMA, que presta asistencia técnica a talleres de artesanía en algunas poblaciones (barrios pobres) de Santiago. Poco después del mes de marzo de 1990, esta organización no gubernamental comenzó a experimentar con un nuevo sistema de evaluación en el que participaron varios organismos donantes europeos, grupos de clientes y el personal de la organización desde el mismo comienzo de la formulación del programa, con revisiones periódicas para evaluar el grado en que se están logrando los objetivos establecidos y determinar cualquier revisión necesaria. El hecho de si esta innovación va a producir resultados positivos o si otros organismos donantes van a aceptar semejantes responsabilidades, es una cosa que queda por ver. Sin embargo, la cuestión general de la reforma interna y de una evaluación más profesional no puede ignorarse.

Resulta paradójico que algunas ONG deben ahora prestar también más aten-

ción a las relaciones laborales, los costos relacionados con el cumplimiento de las normas de seguridad, la salud y las leyes laborales, así como a los ascensos, retenciones y despidos. Esto se ha puesto de manifiesto en los pleitos que el personal de las ONG ha entablado contra sus antiguos empleadores, entre ellos la Iglesia Católica y las ONG apoyadas por la Iglesia.

Sin la amenaza del gobierno de Pinochet, la vida cotidiana de las ONG viene a parecerse mucho a otros lugares de trabajo, experimentando la mayoría de los problemas interpersonales, institucionales y extraorganizacionales de cualquier organización convencional. La democratización, pues, elimina parte del atractivo, riesgo y espíritu de solidaridad de la vida de una organización no gubernamental y plantea actualmente el cometido difícil de encontrar un papel organizacional, estilo y ambiente interno apropiado para un orden político más democrático.

## LAS ONG Y SU CLIENTELA

En el curso de los últimos 17 años, las organizaciones no gubernamentales han prestado servicios a una clientela



*La democratización de la política nacional estimulará también la democratización de las relaciones entre las ONG y su clientela. Por ejemplo, estas participantes en una sesión de capacitación en Santiago patrocinada por el grupo Cordillera aprenden cómo planear y realizar sus propios proyectos de desarrollo comunitario.*

diversa, llenando el vacío creado por la reducción de los programas públicos y la supresión de los partidos políticos, la organización comunitaria tradicional y las actividades sindicales en los barrios urbanos y las zonas rurales. Las ONG sirvieron también de intermediarios entre los organismos donantes y los grupos comunitarios que, como cabe suponer, se beneficiaron de los programas sociales y económicos. En este sentido, la justificación del financiamiento de las ONG ha dependido frecuentemente de la existencia y actividades de una variedad de organizaciones de autoayuda, cooperativas de pequeños productores o consumidores y de otras organizaciones de «base» o «afiliación».

A pesar de la necesidad de más servi-

cios de las ONG de los que habían disponibles, éstas anteriormente «adoptaron» duplicación de clientelas, valiéndose de las mismas organizaciones y proyectos para justificar el financiamiento de distintos organismos donantes. Los miembros de esas organizaciones favorecidas reconocieron la técnica, pero se aprovecharon de tales estrategias de financiamiento para incrementar los escasos recursos disponibles. Esta práctica, ignorada con anterioridad al mes de marzo de 1990, será escudriñada en el futuro. Al menos, la dependencia de las ONG de los clientes para justificar las solicitudes de financiamiento hará que ciertas organizaciones locales sean más exigentes en sus relaciones con el personal de las ONG.

Los organismos donantes y el FOSIS seguirán más de cerca y evaluarán las relaciones entre las organizaciones de afiliación y las ONG. La democratización de la política nacional permite, y de hecho estimula, la democratización de las relaciones de la ONG y su clientela. Si las organizaciones no gubernamentales no responden al desafío, las mismas pondrán en peligro su financiamiento, su prestigio y hasta su propia supervivencia.

Otro desafío que las ONG tienen ante sí es la necesidad de modificar la manera en que trabajan con los grupos comunitarios. Las diferencias de educación y clase que existen entre el personal de las ONG y las organizaciones de base, por ejemplo, han dado lugar con frecuencia a un paternalismo. Las condiciones económicas desesperadas de los pobres durante la mayor parte de los años posteriores a 1973 originaron también frecuentemente un espíritu caritativo, una administración de asistencia social y un sentido de «ayuda» en parte del personal de las ONG en lugar de un compromiso definido encaminado a promover organizaciones de base autónomas y dinámicas.

La tensión existente entre estos dos enfoques subsistió a pesar del cambio de gobierno que se produjo en marzo de 1990 y continuará probablemente en el futuro previsible. Si bien ambas son necesarias y no se excluyen mutuamente, tales diferencias de énfasis y enfoque han dividido a las ONG e influido de manera significativa en las

relaciones que existen entre la ONG y su clientela. En la medida en que aparezcan o reaparezcan con la democratización organizaciones de base más politizadas y autónomas, las ONG se encontrarán menos capaces de organizar la planificación y ejecución de proyectos y con que su clientela, lo más probable, va a exigirles directamente que actúen como proveedores de servicios y no como tutores. Si el personal de las ONG no puede hacer esos cambios, perderán su razón de ser. Pero si introducen efectivamente los cambios requeridos en cuanto al estilo y los métodos, y actualizan su combinación de servicios técnicos y consultivos, su importancia será incluso mayor en el proceso del desarrollo de base.

## LAS RELACIONES ENTRE LAS ONG

De 1973 a 1990, las organizaciones no gubernamentales prestaron poca atención al cultivo de las relaciones entre las instituciones. Con frecuencia, hasta grupos que trabajaron en las mismas comunidades o en proyectos conexos, o que recibieron financiamiento de los mismos organismos donantes permanecieron relativamente compartimentadas, divulgando poca información sobre sus actividades y fuentes de financiamiento a los demás. La Asociación de Organizaciones no Gubernamentales (ASONG), creada en 1981, se compone de 35 organizaciones no gubernamentales asociadas que abarcan desde la Cruz Roja hasta la Misión, el Instituto de Educación Rural (IER), el Instituto de Promoción Agraria (INPROA) y organizaciones de defensa de los derechos humanos como Servicio, Paz y Justicia. La mayoría de los miembros de la ASONG fueron organizaciones no gubernamentales más antiguas y tradicionales, pero algunas trabajaban en programas de desarrollo popular urbano y rural simultáneamente a las ONG del período posterior a 1973. Los esfuerzos limitados de la ASONG para agrupar a las ONG no se extendieron más allá de su pequeño número de miembros ni tampoco promovió una colaboración más amplia entre los centenares de organizaciones no gubernamentales más nuevas.

A pesar de ciertos esfuerzos reali-

zados para convertir en una acción significativa el «slogan» de las ONG «Vamos a dialogar» en la década de 1980, la empatía que existía entre la mayoría de las ONG como oponentes del gobierno militar raras veces se tradujo en una cooperación concreta o incluso en contactos informales. Las envidias personales e institucionales, la competencia por los fondos disponibles, las antiguas rivalidades políticas y los puntos de vista diferentes sobre la transición política próxima complicaron las relaciones entre las ONG.

Una importante excepción a esta generalización fue el esfuerzo realizado en la Región IX (Temuco) para crear una asociación oficial de organizaciones no gubernamentales. Muchas ONG de la región de Temuco se concentraban en el desarrollo rural y los intereses de las comunidades de los mapuches. Más de 20 de estas organizaciones, estimuladas por los participantes en el Taller de Cooperación al Desarrollo (establecido en 1985 para diseminar información sobre organismos donantes y cooperación internacional) y apoyadas por el Departamento de Acción Social del Obispado de Temuco de la Iglesia Católica, crearon la Comisión Relacionadora de Organismos No Gubernamentales en 1988. La Comisión iba a hacer un inventario del trabajo realizado en la región, coordinar actividades, servir de enlace con los donantes e impedir la intrusión no coordinada por parte de ONG mayores de Santiago en los programas de Temuco.

Si bien el nuevo ambiente introducido por la administración de Aylwin exacerbó muchos de los conflictos existentes entre las ONG, inspiró también nuevos esfuerzos encaminados a coordinar la respuesta de las ONG a las iniciativas del gobierno en relación con el FOSIS, la autonomía de las ONG y las relaciones contractuales entre las ONG y los organismos gubernamentales. En octubre de 1990, una reunión en Punta de Tralca organizada por el CIDE, la Oficina Coordinadora de Asistencia Campesina, el Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo, el Comité Servicio Cuáquero y el Programa de Acción Solidaria congregó a numerosas ONG para debatir sus relaciones con los grupos comunitarios, entre sí mismas, con el gobierno nacio-

nal y con los gobiernos municipales. Estudiaron también asuntos de interés institucional tales como perspectivas de financiamiento y la personería jurídica de las ONG.

Asimismo, algunas ONG que trabajan en campos análogos como, por ejemplo, servicios de salud, servicios comunitarios, asistencia técnica, comercialización de productos artesanales y educación sobre el medio ambiente, o con clientes comunes, tales como barrios urbanos, comunidades de pequeños agricultores y agricultores indígenas, hicieron planes provisionales para intercambiar información y cooperar en la planificación y ejecución de proyectos. Para marzo de 1991, algunos de esos planes se habían hecho realidad en unas relaciones de trabajo eficaces.

Para progresar más en este sentido, sin embargo, deberán superarse las antiguas animosidades. Si bien la competencia inevitable (y conveniente) que existe entre las ONG constituye una fuente de inspiración para servir mejor a su clientela y diseñar programas más eficaces, la amenaza indirecta a su supervivencia o la escala de las operaciones podría a su vez impedir una franca colaboración entre las mismas. Por otra parte, la nueva especialización y la integración de las actividades de las ONG mediante acuerdos oficiosos y proyectos conjuntos oficiales podrían mejorar considerablemente la contribución de las ONG al desarrollo chileno.

Es poco probable que una maravillosa cooperación o una compartimentación irrestringida vaya alguna vez a caracterizar las relaciones entre las ONG. Por el contrario, éstas adoptarán diversas estrategias para sus relaciones mutuas, dependiendo en parte de las prioridades de los donantes y de las políticas del gobierno para con las mismas. Las organizaciones no gubernamentales menos eficientes, o las menos eficaces en la obtención de financiamiento (no necesariamente la misma cosa, especialmente cuando los contactos o compromisos políticos determinan el financiamiento), desaparecerán o reducirán sus operaciones. Otras prosperarán mediante la colaboración con otras organizaciones no gubernamentales de contrapartida; otras también «marcharán solas» y encontrarán lugares apropiados para sus

programas. En todos los casos, sin embargo, las mismas deberán prestar mayor atención a sus relaciones mutuas, que abarcan desde el intercambio de información hasta la programación y ejecución conjuntas de proyectos. En el primer año de la administración de Aylwin ha habido una serie de esfuerzos en ese sentido.

## RELACIONES DEL GOBIERNO Y LAS ONG: ORGANISMOS GUBERNAMENTALES NACIONALES

Con anterioridad a las elecciones de diciembre de 1989, casi todas las comisiones técnicas de la Concertación propusieron que las organizaciones no gubernamentales se incorporaran a los programas del gobierno relacionados con la salud, educación, agricultura, desarrollo urbano, educación sobre el medio ambiente, asistencia técnica y otros cometidos de alcance popular. Se presentó una serie de opciones posibles para dicha incorporación, a saber, sistema subvencionado de prestación de servicios, contratos tradicionales de servicios, servicios consultivos, cargos temporales en el gobierno para el personal de las ONG, proyectos de investigación financiados por el gobierno e incluso la adopción de programas de organizaciones no gubernamentales como políticas nacionales en que dicho «escalamiento» fuera posible.

Dichas alternativas plantearon varios riesgos, entre otros, una mayor politización de la vida de las ONG, la «domesticación» de las ONG como contratistas del gobierno o como «bandas de transmisión» para las políticas gubernamentales, la pérdida de autonomía y, lógicamente, una indisposición para «morder la mano del que te alimenta». Proporcionaron también grandes oportunidades para aprovecharse de la abundancia de profesionales en las ONG, generalizar los programas realizados con éxito y enriquecer la formulación de políticas del gobierno con las lecciones de las propias experiencias de las ONG.

En la práctica, los distintos ministerios y sus respectivos organismos adoptaron diferentes estrategias, como lo hicieron



ONG agrícolas como AGRARIA, que prestan servicios a estos pequeños agricultores en Longavi, han formado consorcios para contratar la prestación de servicios para organismos gubernamentales, lo que permitiría al sector público ofrecer programas rurales sin tener que ampliar su propia burocracia.

las ONG, para establecer nuevas relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y el gobierno. Con un gran número de funcionarios de las ONG actualmente en el gobierno, las afiliaciones personales e institucionales constituyen el factor determinante de algunas de las relaciones entre las ONG y el gobierno.

En otros casos, las ONG tomaron la iniciativa de formar consorcios de proveedores de servicios con miras a ofrecer a los organismos gubernamentales un proveedor de «servicios completos». Por ejemplo, entre las ONG importantes que trabajan en el desarrollo agrario —tales como el IER, INPROA, AGRARIA, Grupo de Investigaciones Agrarias, Grupo de Estudios Agro-Regionales y otras— los esfuerzos encaminados a ofrecer al Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) un número de servicios podrían llegar a ser un método muy útil para mejorar la colaboración entre las ONG y permitir al gobierno ofrecer programas rurales sin aumentar excesivamente la burocracia del INDAP. Sin embargo, el resultado es mucho más incierto por cuanto dichas organizaciones tienen historiales y estilos organizacionales diferentes y el INDAP y otros organismos gubernamentales deben aceptar, incluso apoyar, la prestación directa de servicios, lo que supone grandes riesgos para el gobierno, o sea, si los programas resultan inadecuados, se le echará la culpa al gobierno por el desempeño deficiente de las ONG, a pesar de que no puede intervenir directamente; si los programas tienen éxito,

las ONG recibirán los aplausos mientras que el «organismo contratante», o sea, el gobierno, se beneficiará poco políticamente.

A la luz de las realidades de la política electoral, sea en Chile, en otras partes de la América Latina, en los Estados Unidos o en el resto del mundo, el que le echen a uno la culpa del desempeño deficiente de otros o el que no se pueda cosechar los beneficios de los programas realizados con éxito tiene poco atractivo para los políticos de cualquier convicción ideológica. El que una serie compleja semejante de relaciones entre el gobierno y las ONG se puedan llegar o no a establecer e institucionalizar —con la atención de todos los chilenos puesta en las elecciones de 1993— es una cuestión aún no decidida.

### RELACIONES ENTRE LAS ONG Y EL GOBIERNO: EL GOBIERNO MUNICIPAL

A partir de marzo de 1990, las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos municipales han sido más incomprensibles que las existentes entre las ONG y la nueva administración nacional. Durante la administración anterior, la «reforma» municipal había eliminado todo vestigio de gobierno local elegido y de política democrática. Alcaldes por nombramiento suplantaron a los regidores (concejales) elegidos; la administración local formaba parte integral de la administra-

ción nacional, con más amplias responsabilidades y mayores presupuestos. Las políticas de descentralización administrativa del gobierno militar, pues, consolidó paradójicamente la tradición centralista de la política nacional.

Las ONG se vieron forzadas a trabajar evitando el gobierno local y tan sólo raras veces hubo colaboración o siquiera mutua tolerancia. No obstante, la expansión del gobierno municipal creó enormes posibilidades para programas de colaboración con las organizaciones no gubernamentales, incluida la autoridad de los gobiernos municipales para otorgar donaciones y subvenciones directas a instituciones sin fines de lucro que cooperaran en los programas municipales.

La administración de Aylwin envió al Congreso propuestas para la democratización del gobierno local poco después de asumir el poder. En su primer año, sin embargo, el gobierno no pudo persuadir a la oposición para que aprobara las reformas constitucionales propuestas, sobre todo, en lo referente a la elección de alcaldes y regidores.

Mientras tanto, la mayoría de las ONG no se decidían a colaborar con los alcaldes nombrados por la administración anterior y se concentraron, en cambio, en 15 municipalidades urbanas importantes en donde la constitución permitía al Presidente Aylwin nombrar a los alcaldes. Para junio de 1990, sin embargo, algunas ONG reconocieron la necesidad de ampliar el ámbito territorial de sus actividades y comenzaron a experimentar en otras partes; los alcaldes nombrados por la administración saliente progresivamente comenzaron a aprovechar los conocimientos y recursos de las organizaciones no gubernamentales para hacer los programas públicos locales más efectivos, tal vez con miras a las elecciones que se iban a celebrar en los próximos dos años.

Sin embargo, casi 17 años de gobierno autoritario no podía fácilmente superarse y dicha cooperación continuó siendo provisional, con recelos mutuos sobre la motivación y la sostenibilidad de los proyectos. A pesar de esas restricciones de carácter político, la experiencia de las ONG y la envergadura de sus programas se ajustaban mejor a las necesidades de los gobiernos municipi-

pales que las del gobierno nacional. Una alianza «natural» de los gobiernos municipales y las organizaciones no gubernamentales podrían mejorar considerablemente el desempeño del gobierno local y ofrecer un campo ideal a las ONG para experimentar y formular programas. El que esa alianza pueda o no consolidarse antes de implantarse la reforma fundamental del gobierno local, salvo en municipalidades con alcaldes muy innovadores o flexibles, continúa siendo una cuestión discutible. No obstante, es una posibilidad que mejora las expectativas de un papel más importante del gobierno local y las posibles contribuciones de las ONG al desarrollo local y regional.

## LAS ONG Y LOS ORGANISMOS DONANTES EXTRANJEROS

De 1973 a 1990, los organismos donantes privados y públicos de Europa y Norte-

otros casos, los donantes optaron por reducir el financiamiento a las ONG y reasignar recursos para asistir directamente al nuevo gobierno. Se trató también de estimular la colaboración entre las ONG y los organismos gubernamentales mediante la canalización de fondos a proyectos que ligaban a las ONG con programas gubernamentales preferidos.

En el primer año del gobierno de Aylwin, hubo una preocupación en los círculos de las organizaciones no gubernamentales causada por la tensión existente entre éstas y los organismos del gobierno y también por la duda de los organismos donantes en cuanto a la mejor manera de revisar sus programas chilenos. Las ONG trataron de obtener una aclaración y garantías de los donantes a la vez que preparaban simultáneamente nuevos proyectos para captar nuevo apoyo exterior. Algunas ONG tuvieron éxito inmediatamente; otras se vieron obligadas a reducir sus operaciones y gastos. Incluso otras eliminaron

nia, Checoslovaquia y la Unión Soviética. En abril de 1990, Annemarie Beaulink, presidenta de una asociación de organismos donantes europeos no gubernamentales concentrados en el desarrollo, advirtió los posibles efectos adversos que este giro podía tener sobre la América Latina y el Tercer Mundo:

*Estamos de acuerdo en que el mal estado económico de gran parte de los países de Europa Oriental merece apoyo político y económico... Sin embargo, los fondos necesarios para Europa Oriental y Central no debieran nunca entregarse a expensas de los países pobres del Sur. Cada dólar que se gasta en Hungría, Polonia, Checoslovaquia, Bulgaria o Rumania debería estar equiparado, por lo menos, por la misma cantidad para los países en desarrollo.*

En la práctica, los recursos disponibles para la asistencia al desarrollo no satisfarán las necesidades de Europa Oriental, África y América Latina. Chile, como país latinoamericano relativamente en mejores condiciones económicas, podría considerarse como un recipiente de fondos menos necesitado, sobre todo, bajo las nuevas condiciones políticas. Esta percepción deja a las ONG chilenas expuestas a reducciones precisamente cuando sus esfuerzos para consolidar su papel en la sociedad posterior a 1990 requieren el continuo apoyo exterior. Si los organismos donantes no se muestran dispuestos a apoyar la consolidación de las ONG en la fase de transición a la democracia de la misma manera que apoyaron la oposición de las organizaciones no gubernamentales al gobierno de Pinochet, muchos de los progresos del último decenio podrían perderse.

## LA POLÍTICA Y LAS ONG

Las organizaciones no gubernamentales chilenas fueron sin lugar a duda una respuesta política a las políticas de la junta militar a partir del 11 de septiembre de 1973. Así también, su destino está vinculado en parte a las reformas políticas que se están realizando en Chile a partir de marzo de 1990. Si se restablece la dominación tradicional de los partidos políticos en Chile y si el sistema de partidos llega a penetrar de nuevo la sociedad —desde sus clubes deportivos,

---

## El grado en que las ONG permitan que la política partidista decida la dotación de personal, la programación y las relaciones externas determinará el resultado de la redefinición nacional de democracia y pluralismo.

---

américa utilizaron las organizaciones no gubernamentales como alternativas a la prestación de asistencia directa al gobierno chileno. Incluso hoy día, dichos donantes, aunque deseosos de establecer relaciones directas con la administración de Aylwin, continúan valorando las contribuciones y la competencia de las ONG. Sin embargo, ante la limitación de recursos disponibles, ha surgido inevitablemente una competencia por la obtención de fondos entre las ONG y los organismos gubernamentales, en especial el recién creado FOSIS.

En algunos casos, los organismos donantes han optado por mantener sus compromisos con las ONG o garantizar varios años de financiamiento posterior a 1990 antes de cambiar las prioridades o las modalidades del financiamiento. En

gradualmente sus operaciones o cerraron completamente sus puertas. En la mayoría de los casos, sin embargo, fue evidente que la fecha de marzo de 1990 representó un cambio en las relaciones entre las ONG y los organismos donantes. Al iniciarse el segundo año del gobierno de Aylwin, el resultado definitivo de la búsqueda de financiamiento y la redefinición de las relaciones entre los donantes y las ONG no podía predecirse en el caso de la mayoría de éstas.

Las relaciones entre los donantes y las ONG se vieron aún más complicadas por los acontecimientos mundiales. El fin aparente de la Guerra Fría y la nueva importancia atribuida a la Europa Oriental hizo girar la atención de muchos organismos donantes de Europa y Norteamérica (y gobiernos) hacia Polo-



Un instructor del Programa de Economía del Trabajo (PET) (a la derecha) dirige un seminario en Santiago sobre desarrollo de pequeñas empresas. Las presiones para mejorar las condiciones de vida del sector pobre de Chile abrumarán los recursos del gobierno y ofrecerán a las ONG como PET una oportunidad para consolidar su papel en el desarrollo socioeconómico y político del país.

elecciones estudiantiles, organizaciones femeninas y asociaciones gremiales hasta su movimiento obrero— las ONG van a tener dificultad en desligar la política partidista de sus asuntos internos o sus programas. Hasta cierto punto, el grado en que las ONG permitan que la política partidista decida la dotación de personal, la programación y las relaciones externas determinará el resultado de la redefinición nacional de democracia y pluralismo.

Este reto, definido en un artículo titulado «El Poder viene de abajo» escrito por Orlando Fals Borda, presidente del Consejo de Educación de Adultos de América Latina, podría ser la clave para el éxito de la democratización en Chile y el resto de la América Latina. Al escribir en agosto de 1990 sobre el tema de la «democracia participativa», Fals Borda se refería a una distinción teórica entre la democracia participativa y una democracia más «tutelar» o «restringida». Esta distinción, y un esfuerzo consciente por fomentar la democratización gradual de la sociedad desde abajo, constituye el principal desafío que afrontan las ONG chilenas:

*La democracia participativa resulta más de la acción de movimientos sociales, regionales, ecológicos, de género, gremiales, étnicos, cultu-*

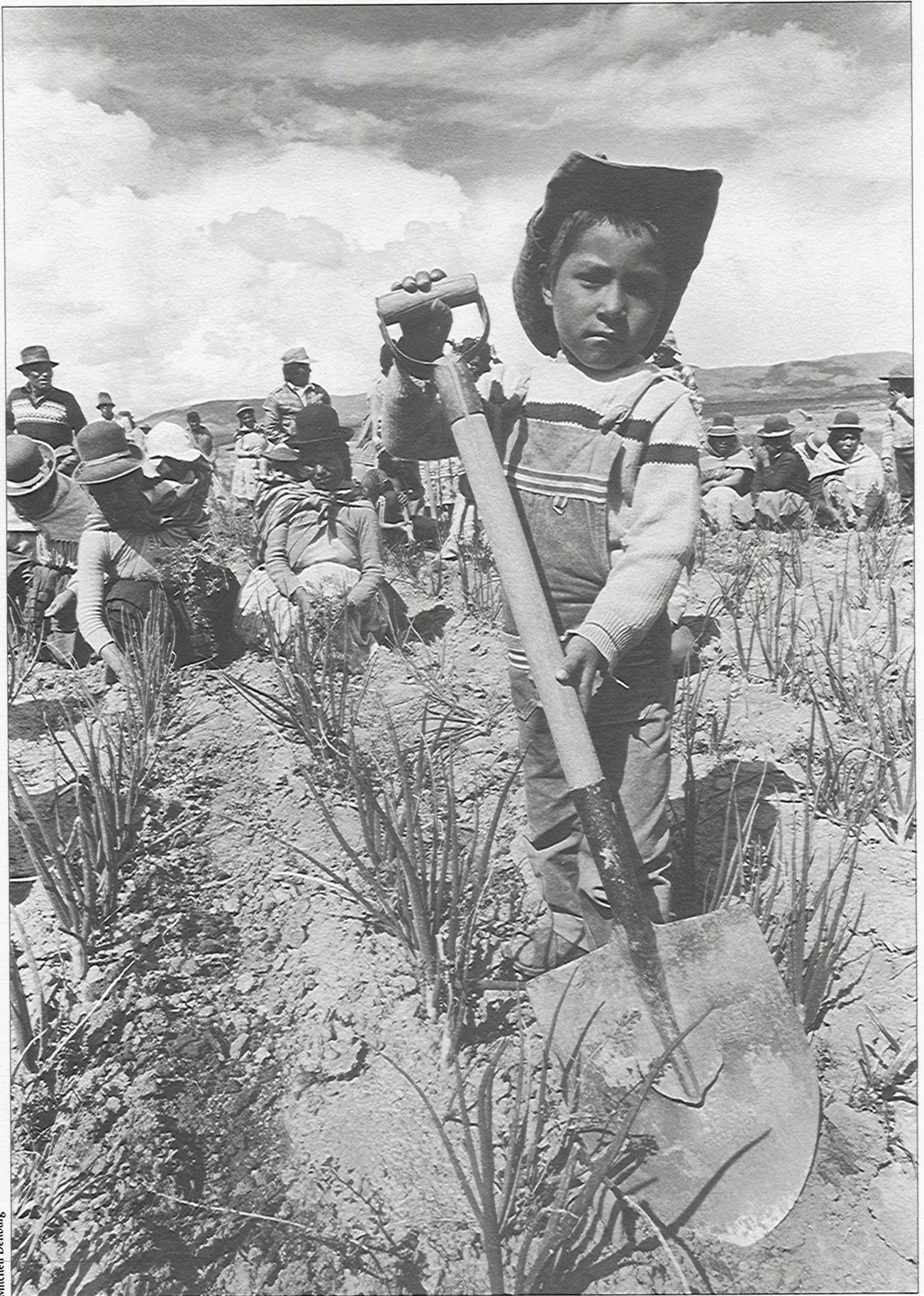
*rales, etc. que buscan afirmarse en el poder popular, y no de partidos políticos elitistas y verticales, o de filosofía vanguardista, como ha sido habitual en agrupaciones de la vieja izquierda sectaria. En este sentido, resulta tanto o más importante empezar a construir la democracia participativa de manera gradual y no violenta, desde la oposición y desde ahora mismo entre las bases y organismos populares, que esperar a la «toma del poder» para imponerla desde arriba, a la fuerza.*

Para que Chile pueda evitar la polarización política del pasado, deberá lograrse un equilibrio entre la necesidad de partidos políticos eficaces que ofrezcan opciones de política definidas, intereses colectivos, y permitan la competencia política democrática por una parte, y la necesidad de autonomía de los otros grupos y movimientos sociales, incluidas las ONG, por la otra. La democratización no se logrará fácilmente. La herencia del régimen militar, que abarca desde las barreras constitucionales y legislativas al gobierno democrático hasta los horrores de los abusos de los derechos humanos, causarán frustración al Presidente Aylwin y a los dirigentes de la Concertación. Las presiones para mejorar las condiciones deprimidas de los sectores más pobres de la sociedad pondrán seriamente a prueba

los recursos gubernamentales.

Dichas presiones ofrecen a las organizaciones no gubernamentales una oportunidad para consolidar su papel en el desarrollo socioeconómico y político de Chile. Un buen número de ellas participaron en el derrocamiento del régimen militar y la creación de la coalición política que llegó a ser la Concertación, así como en la creación del programa del gobierno de Aylwin. Actualmente afrontan los desafíos de la transición a la democracia. No todas ellas van a tener éxito. Con todo, hay razones para sentirse optimista por cuanto que algunas ONG chilenas superarán los desafíos que tienen ante sí y continuarán proporcionando dirección, programas innovadores y una dedicación al desarrollo democrático que les permitirá desempeñar un papel importante en la implantación de la democracia desde la base. ♦

*BRIAN LOVEMAN es profesor de ciencias políticas y estudios latinoamericanos en la Universidad Estatal de San Diego. Entre sus libros más recientemente publicados figuran: Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism (Oxford University Press, 1988) y The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America (University of Nebraska, 1989).*



Mitchell Denburg

# La aparcería y el desarrollo agrícola:

## *El potencial de la cooperación OAB-Gobierno*

Una era de frugalidad económica está llevando a muchas organizaciones de apoyo a grupos de base y a muchos organismos gubernamentales a preguntarse cómo pueden ayudarse mutuamente para trabajar con los pequeños agricultores.

**Anthony Bebbington**

**E**n sus esfuerzos por ayudar a los agricultores campesinos que no han sido atendidos por los programas agrícolas gubernamentales, las organizaciones de apoyo a los grupos de base (OAB) han formulado nuevos enfoques para el desarrollo y extensión de las tecnologías agrícolas que convierten a sus beneficiarios en participantes en la búsqueda de soluciones. Aunque en

situaciones menos represivas algunas OAB han colaborado con los organismos gubernamentales, esperando poder persuadirlos de que redistribuyan los recursos públicos de una manera más equitativa, la mayor parte no lo ha hecho. De hecho, sus proyectos han tenido como fin resaltar los defectos de los programas públicos al mismo tiempo que han fortalecido la capacidad institucional del campesinado de presionar al estado para obtener servicios y efectuar cambios sociopolíticos.

Desde hace mucho, los observadores externos han elogiado los proyectos de estas OAB rurales por su eficiente uso de los recursos, su atención al ámbito social de la producción, su capacidad de estimular la participación a nivel de la base y de articular las preocupaciones y los conocimientos de los campesinos agricultores con respecto a la tecnología. En lo que sería una descripción demasiado simplificada, se podría decir que estas afirmaciones tienden a encasillar a las OAB en el papel del héroe eficiente y al estado como al villano burocrático de mano dura.

A juzgar por las tendencias actuales, estos argumentos han sido persuasivos. Los gobiernos y las entidades donantes hablan cada vez más de la importante función de las OAB, fomentando así la esperanza de que los años noventa se conviertan en la década de «las OAB en los programas de desarrollo agrícola del sector público». La cooperación puede mejorar la eficacia y la legitimidad de ambas partes, pero a menos que sea cuidadosamente ideada, también puede exigir un precio muy alto. Si se subestima la diversidad que caracteriza a las OAB y la complejidad de

su relación con el estado, ello podría minar el espíritu innovador que debe servir de base a sus esfuerzos futuros. Además, si las afirmaciones en torno a las OAB han sido exageradas, entonces cualquier política fundamentada en ellas contendrá un optimismo excesivo que llevará a la desilusión y a otro decenio de frustraciones.

Como ha observado el economista y sociólogo rural argentino, Oswaldo Barsky (1990), no es un hecho fortuito que el aumento del interés en las OAB haya ocurrido en una época en que el estado latinoamericano se encuentra sumido en una crisis fiscal. Se está pidiendo a las OAB rurales que participen en la privatización del estado y en la reducción de sus funciones. Por ejemplo, el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA), organismo del sector público, ha propuesto que todas las actividades futuras de extensión agrícola en el altiplano sean realizadas por las OAB. Esto constituye una invitación difícil de aceptar para las OAB que se han concentrado en cambiar al estado, y no en reemplazarlo.

Sin embargo, también resulta difícil rechazar la oferta categóricamente. Muchas de estas OAB han presionado por la democratización a nivel rural y nacional, y han realizado innovaciones institucionales y metodológicas para el desarrollo agrícola que tienen la capacidad de convertirse en cimientos para futuros programas y políticas públicas. Puesto que la democratización se encuentra en marcha, muchos gobiernos están menos opuestos a las metas y la labor de las OAB, y posiblemente más receptivos a su influencia. Ahora que los gobiernos están siendo elegidos demo-

---

*Página opuesta: Ahora que el proceso de democratización se ha puesto en marcha en muchos países latinoamericanos, se percibe un potencial aumentado para lograr la cooperación entre las OAB rurales y los organismos gubernamentales en sus esfuerzos para ayudar a los pequeños agricultores, tales como estas familias campesinas que cuidan una siembra comunitaria de cebolla en el altiplano boliviano.*

cráticamente (hasta cierto punto), mientras que las OAB no, puede ser hora de que éstas establezcan relaciones con el estado (sin debilitar, por supuesto, su responsabilidad ante las organizaciones campesinas) y presionen por la introducción de algunas de sus innovaciones en los programas agrícolas gubernamentales, o dicho en pocas palabras, «hacer más uso de ellas».

Muchas OAB dudan sobre la conveniencia de tomar una medida de esta índole. Les preocupa, y con sobrada razón, el hecho de que las nuevas democracias distan mucho de ser entidades estables, y que el retorno a un sistema de gobierno más represivo continúa siendo una posibilidad real. También temen la posibilidad de que la colaboración con el estado las «contamine» si los programas llegan a ser minados por el papeleo administrativo y las maquinaciones políticas.

Para aprovechar la oportunidad que parece presentarse para mejorar los servicios agrícolas que se proporcionan a los campesinos agricultores, es menester considerar detenidamente las relaciones existentes entre las OAB agrícolas y los gobiernos, además de las relaciones que pudieran haber entre ellos. También es necesario analizar cómo las OAB están respondiendo en la realidad a las invitaciones para unirse a los programas de desarrollo agrícola gubernamentales, y qué es lo que piensan las organizaciones campesinas al respecto. Tales son las preocupaciones de un proyecto de investigación sobre las relaciones OAB-sector pú-

males establecidas previamente, y del entendimiento que tienen las OAB de sus vínculos con los movimientos sociales rurales representativos. Después de examinar cuatro tipos de relaciones que las OAB agrícolas están desarrollando con los organismos públicos, el artículo concluye con un análisis de cómo las políticas de las entidades donantes pueden influir en este nuevo diálogo.

Lo que el artículo no considera en detalle es el papel que las organizaciones campesinas deban desempeñar para influir en el cambio institucional y en la asignación de recursos en el sector agrícola. Este tema merece un análisis separado y lo que sigue a continuación debe leerse teniendo eso en cuenta.

### LOS PROGRAMAS AGRÍCOLAS DEL SECTOR PÚBLICO: SUS PUNTOS FUERTES Y DÉBILES

Varias lecciones han surgido tras dos décadas de investigación social y agrícola dirigida al mejoramiento de la capacidad del sector público de generar y divulgar la tecnología apropiada para los pequeños agricultores. Las soluciones viables deben abordar el contexto del sistema agrícola en conjunto. Esto requiere que los campesinos agricultores tomen parte en todos los aspectos del proceso de investigación y extensión agrícola: el diseño de experimentos de cultivos, la determinación de cuáles

ejemplo, el experto en sistemas agrícolas, Julio Berdegue (1990,5), observa que «la falta de información y la discrepancia en las operaciones entre el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) [el organismo responsable de la extensión] y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) es, para todos los efectos prácticos, casi absoluta».

Se han hecho esfuerzos por abordar estos problemas, introduciendo en los servicios gubernamentales conceptos tales como la «investigación orientada al cliente», «vínculos» entre la investigación y la extensión, y métodos de extensión participativa, pero las dificultades han seguido a estos esfuerzos. Muchos de ellos han sido documentados en dos estudios que abarcan un gran número de países, incluyendo varios casos tomados del ámbito latinoamericano, y que actualmente realiza el Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR) en La Haya, Holanda.

Un problema predominante ha sido el financiamiento. La investigación en finca es costosa en términos de equipo, tiempo y personal. Por consiguiente, como el estudio del ISNAR señala, «las actividades que estimulan la participación del agricultor en el proceso de investigación a menudo son las primeras en verse afectadas por reducciones presupuestarias en los períodos de ahorro económico» (Biggs 1989,31). La insuficiencia presupuestaria crónica elimina no sólo lo superfluo sino también lo esencial, obligando al personal capacitado a abandonar el sector público en busca de mejores sueldos (a menudo en las OAB) y privando a los servicios de extensión de la gasolina y las piezas de repuesto para vehículos necesarios para programar reuniones oportunas con los agricultores. Es importante recalcar que muchos de los problemas que surgen a nivel de campo en el sector público se derivan de las limitaciones de recursos y la desilusión general, y no de la falta de honradez, la haraganería o la irresponsabilidad de los técnicos sobre el terreno.

Otros obstáculos son de tipo sistemático y político. La inestabilidad institucional ha impedido seriamente la institucionalización de la investigación orientada al cliente. Los intereses de los agricultores de gran escala pueden obstruir la recanalización de los recursos y la investigación en finca orientada al campesino implica un costoso compromiso con un grupo social que no todos los gobiernos desean apoyar. Cada una de estas situaciones conduce a limitaciones financieras cada vez más agudas.

Por ejemplo, en Ecuador y a finales de la década del setenta, el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) emprendió, con cierto éxito, un programa de investigación en finca. Sin embargo, sus esfuerzos sufrieron un revés casi total entre

---

## Lamentablemente, muchos gobiernos dividen las actividades de investigación y extensión entre varios organismos separados así que no existe seguridad de que innovaciones desarrolladas en unos lleguen a ser puestas en marcha en otros.

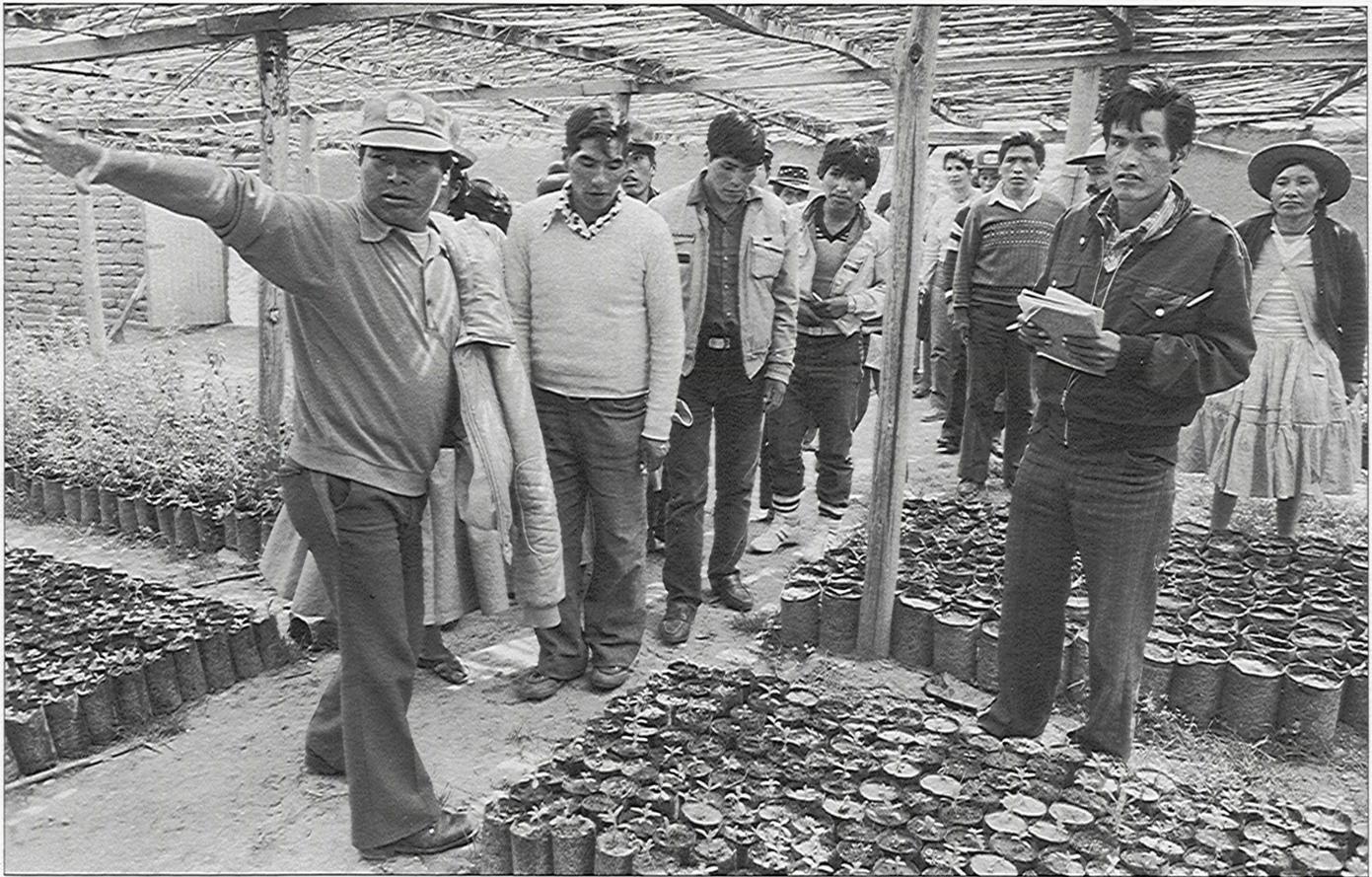
---

blico que actualmente se lleva a cabo en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Este artículo presenta algunos de los primeros hallazgos tentativos que han surgido a raíz de pláticas sostenidas con las OAB, las instituciones del sector público y donantes en Bolivia, Chile y Ecuador.

Después de discutir los puntos fuertes y débiles de los programas agrícolas que proporcionan independientemente el sector público y el de las OAB, el artículo presenta ejemplos tomados de Bolivia, Ecuador y Chile para proponer que ciertos tipos de colaboración entre los dos sectores pueden aumentar la eficacia de ambos. Estos casos muestran que la colaboración eficaz depende de la confianza y el respeto mutuo generado por las relaciones infor-

tecnologías alternativas deberán investigarse, la evaluación de los ensayos de campo y la divulgación de los resultados. Estos estudios de «sistemas agrícolas» y de la «investigación participativa en finca» proponen que las etapas deductivas de la investigación tecnológica deben trasladarse a los terrenos de los campesinos y afirmar que la activa participación de estos en la toma de decisiones lleva a la eficacia de la extensión de servicios.

Lamentablemente, la mayoría de los gobiernos dividen las actividades de investigación y las de extensión entre varios organismos separados, de manera que no existe seguridad alguna de que las innovaciones desarrolladas en unos lleguen a ser puestas en marcha en otros. En Chile, por



Un agrónomo del Centro Agropecuario del Desarrollo Altiplano (izquierda), una estación de investigación operada por el gobierno, conduce un taller para representantes de Capacitación Integral de la Mujer, una OAB que sirve a los campesinos en el Departamento de Oruro en el altiplano boliviano. Tal colaboración puede aumentar la eficacia de ambas organizaciones.

1984 y 1988, cuando el gobierno dio más énfasis a las agroexportaciones y a los agricultores de gran escala, y proporcionó, como concluyó el estudio de ISNAR, «poco apoyo ... al desarrollo rural» (Soliz et al. 1989). Durante todo este periodo, la importancia concedida por INIAP a la investigación de cultivos específicos limitó grandemente las posibilidades de que el enfoque de sistemas empleado por el programa pudiera influir sobre las prácticas básicas de los laboratorios y estaciones experimentales. Esto motivó que un funcionario de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Quito concluyera que debido a que «el servicio de extensión del sector público no funciona, no está conectado al sistema de investigación y no facilita las afluencias de información del agricultor al investigador y viceversa, se debe dar más énfasis a la necesidad de que el sector privado asuma estas funciones».

No obstante, es importante señalar que el sector público tiene ventajas relativas que a veces no tienen las OAB. La centralización en el sector público de los recursos destinados a las actividades de investigación le permiten hacer la investigación básica sobre cultivos que las OAB necesi-

tan, pero que no pueden efectuar por falta de laboratorios, bibliotecas y estaciones experimentales. Esta centralización de recursos podría localizarse fuera de los organismos del sector agrícola público, sea en universidades o bien en una empresa privada u organización sin fines de lucro, de las cuales ya existen varias en América Latina.

Existen, sin embargo, ventajas en mantener la investigación básica bajo el control del sector público. La primera es eficiencia. Gran parte de la infraestructura ya existe en el sector público y en las universidades, aunque está siendo descapitalizada cada vez más. En segundo lugar, debido a que el gobierno opera en el nivel macroeconómico, puede coordinar la tecnología agrícola dentro del contexto de la política nacional relacionada con lo fiscal, lo monetario y los precios. Por último, el convertir la investigación en un negocio probablemente modifique su orientación, alejándola de las necesidades de los agricultores pobres. Si bien el sector público a menudo responde a los requerimientos de los agricultores adinerados, es más probable que los agricultores pobres puedan ejercer influencia sobre un programa de desarrollo

tecnológico del sector público que sobre un programa orientado al mercado.

## LOS PROGRAMAS AGRÍCOLAS DE LAS OAB: PUNTOS FUERTES Y DÉBILES

Como se señaló anteriormente, un nuevo conjunto de estudios documenta la forma en que las OAB han combinado la investigación en finca orientada al cliente y las perspectivas de sistemas a fin de mejorar la eficacia de los servicios de investigación y extensión, y los vínculos entre ambos. Por ejemplo, desde mediados de los años ochenta, el Grupo de Investigaciones Agrarias ha estado proporcionando a otras OAB chilenas cursos de un año de duración sobre cómo introducir estos innovadores conceptos en sus proyectos agrícolas.

Comparadas con muchos organismos gubernamentales, las OAB han demostrado tener una mayor disposición a trabajar en ámbitos más complejos y de mayor riesgo. Los estudios realizados sugieren además que éstas han desarrollado estrechas relaciones con los campesinos agri-

cultores. En un estudio reciente, el economista agrícola, Thomas Carroll (1991), afirma que «varias OAB . . . que recibieron calificaciones altas en términos de participación tienen un código de ética que es aplicable a todos los miembros de la organización. Se espera que cada miembro del personal asista a las citas con los beneficiarios, asegurándose de ser puntual». Agrega Carroll: «Cuando tanto la ética como la técnica participativa han penetrado en lo más profundo de una organización, éstas pueden observarse en casi todas las actividades diarias.» (Véase el Informe de Investigación en la página 31.)

Un funcionario de una corporación técnica suiza en Ecuador hizo un comentario similar: «Muchas ONG presentan las ventajas comparativas de conocer bien una región y de trabajar con seriedad y motivación. Siguen una conducta de trabajo.» Los agricultores reconocen su profesionalismo y disposición a trabajar tiempo adicional, que contrastan con la falta de incentivo de muchos técnicos de gobierno y las inflexibilidades burocráticas que impiden que los agentes de extensión motivados consigan los vehículos que necesitan para trabajar los fines de semana.

Las OAB también están más dispuestas a solicitar la opinión de los agricultores, a tomar muy en serio sus prácticas de cultivo y, por consiguiente, a orientar la adaptación y transferencia de tecnologías hacia intereses reales. Por lo general, las OAB son mucho menos propensas que el sector público a presionar por tecnologías más costosas, prefiriendo más bien tecnologías que reduzcan al mínimo los riesgos de producción, que recuperen las bases de

sus vecinos las visiten, observen y dialoguen sobre ellas.

No obstante, no se debe canonizar a las OAB. Son un grupo heterogéneo, como ellas mismas reconocen. Un subconjunto de OAB bolivianas ha empezado a llamarse a sí mismas «Instituciones Privadas de Desarrollo Social» para diferenciarse de otras a las que considera ineficaces y oportunistas. Sin embargo, las mejores OAB sufren de ciertas limitaciones serias.

Las OAB no son inmunes a los sesgos ideológicos, los cuales pueden impulsarlas a adoptar tecnologías inapropiadas. Los esfuerzos por promover cultivos andinos «nativos», para los cuales hay poca demanda de mercado, han tenido escaso éxito en ciertas zonas de la sierra de Ecuador. La política de actuar localmente a fin de trabajar junto con los campesinos agricultores frecuentemente impide el intercambio de información entre las diferentes organizaciones. Cuando esta situación se ve intensificada por la competencia entre las OAB, puede significar la duplicación de errores y la pérdida de oportunidades que multiplican las innovaciones de resultados satisfactorios. Los numerosos problemas surgidos debido a los invernaderos y cobertores solares instalados por las OAB en el altiplano boliviano constituyen un ejemplo de cómo las deficiencias en el intercambio de información pueden resultar en la multiplicación de tecnologías defectuosas.

Esto hace resaltar una seria limitación de las OAB. Carecen de los recursos, del tiempo y a menudo de la experiencia para llevar a cabo la investigación básica necesaria para el desarrollo de tecnologías. Las

rales. Un informe preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en Bolivia (Peters y Méndez 1990) ha identificado unas 385 OAB en ese país, de las cuales 153 trabajan en la agricultura, y de éstas hay 49 en el Departamento de La Paz.

Las OAB han sido una fuerza democratizadora en América Latina. La información tecnológica y metodológica (tanto la eficaz como la no eficaz) que ellas generan debería ponerse a disposición de todos los pequeños agricultores. En los casos en que el estado rural es administrado por un gobierno que ha sido elegido, las OAB deberán esforzarse por consolidar ese gobierno y hacer que sea eficaz. Si las OAB se mantienen aparte para formar un estado paralelo no coordinado, sitúan a la democracia misma en riesgo y se exponen a perder todos los beneficios que se obtendrían de un programa consistente de desarrollo agrícola del sector público. Los servicios públicos ecuatorianos y bolivianos se han quejado de que las OAB corren el peligro de hacer precisamente eso.

## LA FORMACIÓN DE NEXOS ENTRE EL GOBIERNO Y LAS OAB EN BOLIVIA, ECUADOR Y CHILE

De los tres países examinados en este artículo, la relación entre las OAB y el gobierno quizás sea más estrecha en Chile, donde la presencia del antiguo personal de las OAB en la nueva administración del Presidente Patricio Aylwin ha facilitado la cooperación en las áreas de investigación agrícola, extensión y desarrollo rural. En Ecuador, ha habido veces, como a principios de los años ochenta, y probablemente en el período a partir de 1988, que las OAB han sentido una mayor afinidad hacia el estado y han establecido algunas relaciones con éste. Sin embargo, con los cambios en los gobiernos, estas relaciones luego han sufrido reveses. Los nexos parecen más débiles en Bolivia, donde el sector público tiene menos que ofrecer a las OAB.

Los aspectos fuertes y débiles compensatorios de los dos sectores señalan varias áreas de posible complementariedad que podrían ampliar las capacidades de cada parte. En la sección que sigue, se exploran tres de estas áreas de cooperación que se traslapan: las estructuras administrativas representativas, la especialización funcional en la investigación agrícola y el estilo operativo.

**Estructuras administrativas representativas:** Como se afirmó anteriormente, la proliferación de las OAB no elegidas, no coordinadas y dependientes de las macropolíticas no hará más que disipar los escasos recursos a menos que se establezca una mejor coordinación a nivel local entre las OAB, sus programas y las políticas

---

## Las OAB no deberían tratar de reformar por sí mismas los programas gubernamentales sino presionar por la reasignación de recursos.

---

recursos que tan frecuentemente son degradados, y que mejoren el nivel de nutrición familiar.

En las mejores OAB, gran parte del proceso decisivo es compartido con los agricultores, quienes como resultado desempeñan un papel mucho más activo que en los típicos proyectos del sector público. Los métodos de extensión de World Neighbors, una organización privada y voluntaria con base en Oklahoma, ahora son famosos, pero muchas OAB también utilizan a los agricultores como agentes de extensión. En Ecuador, por ejemplo, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio hace poco proporcionó capacitación a un grupo de agricultores para que utilizaran técnicas agroecológicas. Los agricultores ahora están sembrando parcelas de demostración en sus propias tierras para que

OAB no deberían tratar de resolver por sí mismas las deficiencias sociales y tecnológicas en los programas gubernamentales, sino que más bien deberían presionar por la reasignación de los recursos gubernamentales. Si el gobierno no tiene un programa de agroecología o rotación de cultivos, es posible que las OAB puedan desarrollar la metodología sobre la cual basar un programa más amplio, pero nunca deben *ser ellas* ese programa.

La orientación local de las OAB también frustra su capacidad para tratar con los problemas regionales, como por ejemplo, sistemas de semilla o riego. A medida que las OAB se proliferen, existe el peligro de que engendren una mezcolanza de micropolíticas no coordinadas que no aborden cuestiones regionales y, por consiguiente, confundan a los pobres de las zonas ru-

nacionales. Si las OAB han de difundir sus ideas, dirigir la investigación hacia los agricultores pobres y hacer que su experiencia influya en la formulación de políticas de desarrollo agrícola, deben establecer una relación de trabajo con los gobiernos.

Puede ser una relación indirecta, por medio de la cual las OAB desarrollan y divulgan ideas sobre opciones viables en materia de desarrollo agrícola. O puede ser una relación directa, a través de instituciones compuestas de representantes del gobierno, de las OAB y de los campesinos agricultores. Tales instituciones podrían existir a nivel nacional, desempeñando un papel clave en la coordinación de proyectos locales con las políticas nacionales, y en la recolección, sistematización y divulgación de innovaciones metodológicas y tecnológicas de las OAB. Inicialmente, sin embargo, puede ser más fácil establecer esta relación por medio de comités en el nivel provincial o departamental.

En Bolivia, Ecuador y Chile, los gobiernos están avanzando en esta dirección. Tal como se ha señalado, los trabajos



*Técnicos de Acción Rural Agrícola de Desarrollo, una OAB que atiende a campesinos cerca del Lago Titicaca en Bolivia, vacunan ovejas. La investigación muestra que el personal de las OAB típicamente desarrolla relaciones más estrechas con los agricultores que los agentes de extensión del gobierno.*



Fotos: Miguel Savyago

realizados por el IBTA en el altiplano de Bolivia deberán reestructurarse (y resucitarse) a través de un préstamo del Banco Mundial. El IBTA realizará trabajos de investigación agrícola y proporcionará asistencia técnica y capacitación a las OAB y/o sus técnicos de campo, quienes a su vez serán responsables de las actividades de extensión. En conformidad con los planes formulados a finales de 1990, habrá un representante de las OAB en la dirección técnica nacional del IBTA, como también representantes de las OAB y de los agricultores en los consejos regionales.

En Ecuador, otro préstamo multilateral para financiar un nuevo programa de desarrollo rural de cinco años, denominado Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER), también ve en las OAB un vehículo de ejecución. Las autoridades han afirmado que las OAB y las organizaciones de agricultores tendrán representación en los comités que administran los sistemas regionalizados de adaptación y transferencia de tecnologías.

Bajo el régimen de Pinochet en Chile, la empresa privada fue contratada para la transferencia de tecnologías agrícolas a los

campesinos, con lo cual quedaron efectivamente excluidas las OAB. No obstante, el nuevo gobierno de Aylwin ha abierto la puerta, contratando a las OAB para la transferencia tecnológica. Del mismo modo, en un sistema reestructurado de investigación agrícola habrá representantes de las OAB y de las organizaciones de agricultores en los comités locales, regionales y nacionales que definirán las prioridades de la investigación en finca por medio de una red que, para 1993, consistirá de 55 «Centros de Adaptación y Transferencia de Tecnologías».

Se están abriendo posibilidades sin precedentes en todos los tres países para que las OAB participen en el proceso de fijar prioridades en las áreas de investigación y extensión, y en la labor de seguimiento de las actividades. En la medida en que los comités regionales guíen no sólo las actividades tecnológicas del sector público sino también las de las OAB, se comenzará a borrar la distinción entre las actividades gubernamentales y no gubernamentales. No obstante, a fin de asegurarse de que estos comités funcionen en la práctica y no sólo en teoría, se deberá hacer un gran esfuerzo por superar la tradicional falta de conocimientos sobre las OAB por parte de los gobiernos.

**La especialización funcional en la investigación agrícola:** Los aspectos fuertes y débiles tanto del sector público como de las OAB indican que hay un segundo nivel de colaboración que está vinculado con el primero. Si bien el sector público puede tener una ventaja relativa en la investigación básica y en las estaciones experimentales, carece del tiempo y personal necesarios para la realización de muchas pruebas de adaptación y ensayos en finca, y para adquirir un conocimiento de los requerimientos de los campesinos. La comunicación de la retroinformación local a los investigadores por medio de los representantes de las OAB en los consejos de investigación regionales y nacionales ayudaría a llenar ese vacío.

Ya existen experiencias en esta materia. En Chile, la organización de apoyo a los grupos de base AGRARIA tiene una finca experimental en el sur del país para adaptar tecnologías a las agroecologías regionales. AGRARIA está consciente de las limitaciones de su capacidad investigativa y de sus conocimientos sobre diseño de ensayos y técnicas de evaluación. Aun bajo el gobierno de Pinochet, los empleados de AGRARIA en otras zonas de Chile habían colaborado de forma extraoficial con técnicos del INIA. Con el cambio de gobierno y el interés mostrado por el INIA en iniciar trabajos de investigación en esta región, estas relaciones se formalizarán por medio de la administración conjunta de una estación de investigación, aprovechando la competencia regional de AGRARIA y la profesional del INIA.

El caso del Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT) también es significativo. El CIAT es el instituto de investigación del sector público en el departamento de Santa Cruz en Bolivia. La reestructuración programada del IBTA en el altiplano está basada principalmente en la experiencia de la labor de CIAT con las OAB en ensayos en finca, distribución de semillas y capacitación de agricultores y técnicos de las OAB. La colaboración ha dado resultados positivos porque la competencia del CIAT como institución de investigación estaba a la par de su disposición a compartir sus conocimientos tecnológicos con las OAB que no estaban seguras de cuáles eran las tecnologías apropiadas para esa región. De hecho, la experiencia del CIAT indica que los centros de investigación pueden ser particularmente útiles a las OAB en las áreas de colonización, donde con frecuencia se observa una falta de conocimientos sobre las microecologías y las tecnologías apropiadas, tanto entre los extensionistas como entre los pequeños agricultores.

Sin embargo, es posible que el sector público no esté en condiciones por mucho más tiempo de sostener esta ventaja comparativa. Mientras que la crisis actual de fondos ha generado el interés de los gobiernos en las OAB, la misma crisis rápida-



Miguel Sayago

*Un miembro del personal de AGRARIA dirige una sesión de adiestramiento en ganadería en Longavi, Chile. Los planes futuros contemplan que AGRARIA administrará una estación de investigación conjuntamente con el INIA, el centro de investigación del gobierno, aprovechando la competencia regional de AGRARIA y la competencia profesional del INIA.*

mente está transformando al sector público en un socio menos atractivo, pero solo en el terreno tecnológico, dejando a un lado las incertidumbres políticas. En Ecuador, y especialmente en Bolivia, existe una seria preocupación por el bajo nivel de la inversión en los centros de investigación del sector público. El IBTA perdió mucho personal capacitado durante los años ochenta. Según un funcionario, la principal estación de investigación del altiplano, Patacamaya, tenía sólo seis investigadores a finales de 1990 y publicó solamente diez ejemplares de su informe anual de investigación en 1989-90, de los cuales apenas se distribuyeron tres. Por consiguiente, muchas de las OAB en el altiplano alegan que ellas deberían estar capacitando a técnicos del IBTA, y no viceversa. En Ecuador, el financiamiento del INIAP se redujo de US\$2,9 millones en 1987 a US\$1,3 millón en 1988. Aunque el 75% de sus fondos se utiliza en sueldos y no en la investigación, el INIAP, al igual que el IBTA, también ha perdido recientemente a muchos miembros calificados de su personal. En los tres países considerados aquí, quizá sólo el INIA en Chile esté lo suficientemente sano hoy día como para ser una fuente atractiva de apoyo tecnológico para las OAB.

Existen tres requisitos previos para que se logre una especialización funcional beneficiosa entre las OAB y el gobierno.

Primero, especialmente en Ecuador y Bolivia, para poder atraer a las OAB se debe elevar la calidad de los servicios prestados por el sector público. En segundo lugar, la especialización de tareas no debe centralizar el proceso de toma de decisiones en el sector público. Es poco probable que las OAB asuman una mayor responsabilidad por las etapas subsiguientes al desarrollo y la transferencia de tecnologías si no tienen voz en las etapas iniciales del proceso decisorio en el que se fijan las políticas y prioridades agrícolas.

Finalmente, la colaboración dependerá de la capacidad de ponerse de acuerdo sobre cuáles alternativas tecnológicas son convenientes. En este respecto, existe una división ideológica entre los agroecólogos y los modernizadores. Los agroecólogos puristas, quienes se oponen al uso de tecnologías agroquímicas y, con frecuencia de las variedades modernas de cultivos, están bien representados en las OAB. Los gobiernos, en cambio, tienden a hacer hincapié en la necesidad de maximizar el abastecimiento de alimentos en las zonas urbanas, aumentando los rendimientos por medio del uso intensivo de agroquímicos. Por esta razón, un funcionario de alto nivel de la Subsecretaría de Desarrollo Rural del gobierno ecuatoriano que aboga por las OAB señaló que la tecnología agrícola continúa siendo el área más difícil

para lograr una colaboración entre las OAB y el Estado.

En Chile, las OAB agroecológicas también se muestran poco entusiasmadas con la posibilidad de establecer relaciones más estrechas con el sector público; otras, sin embargo, que ven a las tecnologías modernas desempeñando un papel en la agricultura campesina, están trabajando estrechamente con el programa de extensión del gobierno. Este debate sobre la agricultura sostenible apenas si está comenzando. No obstante, existe el debate, y el haberse establecido relaciones con las OAB aumenta la posibilidad de que los organismos públicos lleguen a aceptar algunos de los criterios de los agroecólogos.

**Estilo operativo:** Si su fuerza funcional radica en los métodos de campo y en sus relaciones con el campesinado, las OAB deberían estar a cargo de gran parte de la extensión agrícola. Esto no significa, sin embargo, que el Estado deba abandonar del todo la extensión. Más bien, deberá alterar su estructura, su metodología y sus actitudes a fin de crear un esquema conceptual para las ideas innovadoras sobre sus posibles proyectos. Existe un campo amplísimo para que las OAB capaciten a empleados del gobierno en métodos de extensión y sobre las realidades de las fincas de los campesinos. Las que prefieran mantener su independencia operativa, tales como el Centro de Educación y Tecnología (CET) en Chile, pueden ofrecer cursos especializados. Las OAB interesadas en establecer una colaboración más estrecha con el Estado pueden recurrir a proyectos conjuntos e intercambios de personal para profundizar el proceso de aprendizaje, como ha procurado hacer la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) en Ecuador.

La cuestión del estilo operativo es importante porque el alcance de la colaboración estriba tanto en las relaciones sociales informales como en una especialización funcional óptima. Estas relaciones sociales son influidas por el historial de relaciones previas. En Bolivia, por ejemplo, los conflictos partidistas entre las OAB y un gobierno autoritario que intentaba establecer un registro para imponer impuestos y regular a las OAB han aumentado las sospechas en torno a las perspectivas de trabajar con un IBTA reestructurado. En Ecuador, el ámbito está menos cargado debido a que a menudo las OAB se formaban como respuesta a gobiernos negligentes, y no a gobiernos represivos. Mas aquí también el recuerdo de las dificultades ocurridas entre 1984 y 1988 se mantiene vivo en la mente de muchas personas.

En tales contextos, es vitalmente importante que las colaboraciones formales sean precedidas por sólidas relaciones informales y que cuenten con el apoyo constante de dichas relaciones. Casi todos los ejem-

plos de colaboración eficaz entre los dos sectores se han basado en reuniones personales previas durante las que se logró convencer al personal de las OAB que sus iguales en los organismos gubernamentales también estaban preocupados por la población rural pobre y que verdaderamente buscaban tecnologías innovadoras y apropiadas. En Chile, el diálogo activo entre las OAB y el gobierno se ha fortalecido debido a las amistades entre personas que trabajan actualmente en las OAB y otras que salieron de ellas para incorporarse al sector estatal. En Ecuador las colaboraciones del CESA con el sector público fueron más fuertes a principios de los años ochenta cuando algunos ex miembros de su personal ocupaban puestos en el ministerio de agricultura y en el organismo responsable del desarrollo rural.

Los ambiciosos cambios propuestos para el IBTA y PRONADER en Bolivia y Ecuador aún no descansan sobre una sólida base de confianza y comunicación previa. Sería prematuro pronosticar el resultado, pero la experiencia nos dice que puede ser más fácil empezar a establecer relaciones a nivel local en vez de a nivel central. Por ejemplo, frecuentemente se da el caso de que se inicia una colaboración cuando un técnico del sector público adquiere una nueva variedad de semillas para una OAB, con lo cual se abre el camino para que los técnicos participen en las prácticas sobre el terreno o ensayos en finca realizados por sus respectivas organizaciones.

supuestos. Primero, que las OAB no son elegidas y carecen de un mandato respecto al desarrollo rural total, el cual es responsabilidad del estado. La presión directa sobre el estado para lograr reformas de políticas debería provenir de movimientos sociales rurales representativos.

Segundo, debido a su tamaño pequeño y capacidad limitada, las OAB deberían especializarse en áreas donde existan deficiencias en la investigación de tecnologías o políticas agrícolas realizadas por el estado. La calidad de la investigación y lo innovador de los resultados aumentarán las probabilidades de que tanto el estado como los movimientos rurales pongan en marcha actividades de seguimiento.

Al actuar como innovadores independientes, las OAB pueden ser agentes catalizadores para estimular el desarrollo de nuevas ideas en organismos públicos y organizaciones representativas que frecuentemente se atascan en actividades rutinarias cotidianas. Las áreas potenciales de innovación incluyen la agrosilvicultura y la agricultura con bajo nivel de insumos (conforme a lo proporcionado por CET en Chile) y la administración de proyectos.

• **Las OAB como contratistas del sector público:** La segunda estrategia parte de la primera al tiempo que inicia el establecimiento de nexos estrechos con el estado. Sostiene que las OAB han sentado las bases de nuevas metodologías en espera de un retorno a la democracia social, situación que facilitaría el desarrollo adicional de

---

## Al actuar como innovadoras independientes, las OAB pueden proporcionar la levadura intelectual para estimular nuevas ideas en organismos públicos.

---

### ESTRATEGIAS DE LAS OAB PARA LA COLABORACIÓN

La investigación realizada hasta la fecha indica que las áreas de complementariedad potencial anteriormente señaladas han ayudado a plasmar cuatro amplios estilos de respuesta de las OAB a las nuevas oportunidades para trabajar con el sector público. Cada una tiene su justificación razonada; ninguna es intrínsecamente mejor que otra. Ni tampoco son mutuamente excluyentes. En la mayor parte de las OAB incluidas en el estudio, se están llevando a cabo debates sobre las estrategias más apropiadas o sobre la forma de lograr una combinación óptima.

• **Las OAB como innovadoras independientes:** Esta estrategia existe entre las OAB en todos los tres países. Se basa en dos

tales metodologías. Ahora que existe lo más aproximado a gobiernos democráticos, las OAB deberían colaborar con ellos.

Este enfoque ha tomado más impulso en Chile, donde las OAB se han alineado con el nuevo gobierno y están dedicadas a la supervivencia (véase el artículo de Brian Loveman en la página 8 de este número). Ahora existen en esa nación varias formas de colaboración en las áreas de investigación y extensión agrícola. Estas se basan principalmente en la forma en que las OAB entienden sus propios puntos fuertes y débiles. Las que consideran que su principal debilidad es la generación de tecnologías sostienen que las OAB deberían adaptar tecnologías desarrolladas por los investigadores de cultivos más capacitados del INIA. Se han contratado a varias OAB rurales para adaptar y divulgar tecnologías

del INIA en zonas geográficas definidas. El personal de las OAB participó en el diseño de estos programas y también participa ahora en la planificación de las actividades de investigación y extensión agrícola realizadas a nivel regional como también en finca, con lo cual han abierto la puerta para que las OAB ejerzan una influencia directa sobre las futuras políticas nacionales de desarrollo agrícola.

Las OAB ecuatorianas y bolivianas se muestran menos optimistas respecto a sus «frágiles democracias». Aun en Chile, algunas OAB se mantienen cautelosas. Todas insisten en cierto grado de autonomía financiera que les dé la libertad de desarrollar proyectos, programas y políticas alternativas.

• **Las OAB como colaboradoras persuasivas:** Esta estrategia procura abiertamente cambiar los servicios agrícolas gubernamentales, desviando hacia el campesinado los recursos destinados a la investigación, la extensión y el crédito, y estimulando el uso de métodos participativos en la planificación y administración de programas.

Una OAB ecuatoriana de gran tamaño también ha tomado como base el principio de que el sector público es más propenso a cambiar como respuesta a alguna «carnada» que a la presión. Ha invitado al sector público a desempeñarse como copartícipe en el financiamiento de proyectos al tiempo que retiene la principal responsabilidad financiera. La OAB usa esta influencia para asegurar la participación local en la administración del proyecto, así como en la planificación de las actividades de investigación y extensión. En el proceso, los extensionistas del estado aprenden de primera mano a trabajar estrechamente con los campesinos agricultores. La OAB espera que a la larga estos técnicos presionen al organismo para el que trabajan para que adopte estos métodos, estableciendo de esta manera las bases para la colaboración entre las OAB y el estado a un nivel más alto.

Existe divergencia de opiniones en esta OAB ecuatoriana sobre la conveniencia de esta estrategia. Varios de los miembros del personal ven pocos adelantos más allá del nivel local. La posibilidad de influir al estado mismo depende en gran medida de la disposición social y política del gobierno que ocupa el poder. Esta OAB fue más influyente a principios de los años ochenta cuando los ex miembros de su personal trabajaban con el gobierno. Después de un cambio de gobierno en 1984, muchos de los logros de la OAB se vinieron abajo y se rompieron muchas de sus relaciones de trabajo.

• **Las OAB como promotoras de redes:** La estrategia final viene de Bolivia, donde están surgiendo redes especializadas diseñadas para coordinar las actividades agrícolas y estableciéndose como subconjuntos de las redes nacionales de las OAB que

han existido por más de un decenio. En los años ochenta se dio inicio a los esfuerzos de esta índole. Uno de ellos, el Programa Campesino Alternativo de Desarrollo (PROCADE) de la red UNITAS, comprendía, a finales de 1990, 12 OAB que trabajaban en 322 comunidades en 19 provincias a través de cinco departamentos del altiplano, sosteniéndose en un personal de campo de 45 agrónomos y 45 educadores. Para coordinar la investigación de alternativas agrarias que se realiza a nivel del conjunto de OAB, PROCADE ha concebido un plan para 1989-1991 por medio del cual se asignan temas de investigación y se canalizan fondos entre las OAB afiliadas. El plan coordina además la distribución interna de los resultados, habiéndose publicado 58 documentos en 1989 y otros 40 hasta octubre de 1990. Este plan ha dado consistencia a las actividades dispersas y prolíferas de las OAB al fijar normas básicas para las áreas de investigación y políticas a lo largo de una amplia región geográfica, y al mejorar las afluencias interinstitucionales de información.

El programa de investigación gira alrededor de cuatro áreas conceptuales: agroecología, sistemas agrícolas, seguridad alimentaria y autoadministración. Las tecnologías modelo son adoptadas a nivel regional y aumentan los esfuerzos por mejorar los métodos locales entre los productores de semisubsistencia en Potosí y Oruro a través de experimentos que utilizan insumos modernos y mecanización entre los productores campesinos más comercializados en Tarija.

El programa se puso en marcha en gran parte para compensar la debilidad del IBTA en las comunidades campesinas del altiplano, mas su meta no es la de reemplazar el organismo de gobierno. El coordinador técnico de PROCADE aún opina que un IBTA fuerte puede generar beneficios. En efecto, antes de establecer su programa de investigación, PROCADE hizo un inventario de los estudios de investigación no publicados del IBTA. Aunque son bastante inapropiados desde una perspectiva agroecológica o de sistemas, algunos de los trabajos de investigación del IBTA sobre pastizales y ganado fueron muy útiles. El reto de PROCADE consiste en (i) usar su fuerza para reorientar al IBTA a fin de que su labor investigativa pueda ajustarse a los requerimientos del campesinado, y (ii) servir como enlace entre el IBTA y las OAB afiliadas.

Este interés en establecer enlaces y entablar negociaciones también influyó en la reciente formación de redes departamentales. El director de una de éstas indicó que la red nacional podría negociar la política macroagraria, mientras que la estructura departamental podría coordinar las actividades locales de los miembros, con el correspondiente intercambio de conocimientos sobre resultados positivos y la



Robert Torske

reducción del derroche de fondos debido a la duplicación de actividades. El foro departamental también permitiría que las OAB afiliadas elaboraran un programa alterno para el desarrollo agrícola regional. El estado boliviano está tratando que las OAB lleven a cabo programas agrícolas, y un frente unido a nivel departamental podría promover la descentralización de los procesos de formulación de políticas y elaboración de programas del gobierno para el desarrollo agrícola, facilitando que las OAB dirijan los recursos públicos para atender los requerimientos locales. Confías en que están hablando en nombre



del campesinado regional, éstas OAB claramente buscan influir en la política estatal.

Ahora existen redes en los niveles regional, nacional e incluso continental, con lo cual se aumenta la necesidad de definir funciones a fin de evitar conflictos y traslapes. Un posible vehículo para lograr ese objetivo es una organización como el Consorcio Latinoamericano sobre Agroecología y Desarrollo. Este consorcio tiene un mandato que abarca muchos países para (i) apoyar a las OAB agroecológicas con capacitación, información y servicios; (ii) reforzar las actividades y programas de capaci-

tación en asuntos agroecológicos a nivel nacional; y (iii) negociar con las organizaciones donantes respecto a cuáles modelos agrícolas deberían fomentar en su labor con el sector público y con el de las OAB en diversos países latinoamericanos.

### EL PAPEL DE LOS DONANTES

La campaña en pro de un aumento de la cooperación entre las OAB y el gobierno se desprende de los presupuestos públicos cada vez más reducidos y del retorno a la democracia, aunque las organizaciones

*Agricultores como éste en el Valle de Chota en Ecuador pronto se beneficiarán de un programa de desarrollo rural financiado por el Banco Mundial. Las OAB y las organizaciones de campesinos participarán a través de comités que administrarán la adaptación y transferencia de tecnologías.*

donantes e instituciones financieras no han adoptado una postura pasiva. Algunas claramente han apoyado un acercamiento entre las OAB y el gobierno, lo cual nos indica que la competencia y la comunicación entre los dos sectores no sólo pueden

reorientar sino también poner en marcha los ineficientes programas agrícolas públicos al tiempo que ayudan a las OAB a abordar sus propias limitaciones tecnológicas. Un funcionario de una organización donante europea, quien duda que las OAB puedan influir directamente en los gobiernos, considera que la influencia indirecta es posible si los donantes apoyan a las OAB y les hacen saber a los servicios agrícolas gubernamentales que la continuación del financiamiento estará condicionado a que se ponga fin a las ineficiencias. Tal estrategia reforzaría a las OAB eficientes y permitiría que sus programas se convirtieran en la vara para medir lo que puede y debe hacerse.

Los donantes también pueden fomentar la comunicación directa entre los dos sectores. Una de las estrategias propone financiar el mismo programa de investigación y extensión en ambos sectores. Se alentaría a las OAB a que hicieran uso de las instalaciones del sector público para cubrir las deficiencias básicas de la investigación, creando así una nueva demanda para ayudar a reorientar los servicios de investigación públicos. A los gobiernos se les instaría a que trabajaran con las OAB a fin de mejorar los servicios de extensión y obtener retroinformación de los campesinos que podría ayudar a generar tecnologías más apropiadas. Finalmente, los

sario para asegurar que la base para la colaboración esté bien sentada y que tanto el sector público como las OAB estén conscientes de que para trabajar a través de las fronteras institucionales es necesario efectuar cambios en los métodos, la mentalidad y el proceso decisorio.

Si bien el financiamiento directo de las organizaciones pequeñas es difícil para los donantes de mayor tamaño, siempre pueden tomarse medidas para ayudar a fortalecer las OAB. Tomando como modelo los programas de capacitación existentes para hombres de negocios, el financiamiento para programas destinados a mejorar la calidad profesional de los técnicos agrícolas haría posible que los donantes de mayor tamaño ampliasen la base de destrezas de todo el sector sin tener que administrar innumerables desembolsos pequeños.

También podría utilizarse el financiamiento para instalar sistemas de información y de recuperación de datos que vinculasen el sector público al sector de las OAB, facilitando el acceso a las bibliografías agrícolas nacionales e internacionales, y permitiendo que se tome nota y se divulguen de forma oportuna las innovaciones locales. Las OAB han comenzado a participar en un proyecto similar de las Naciones Unidas en Bolivia, con el objeto de superar el obstáculo del vacío de información que

conservar su independencia. Los donantes actualmente están aprovechando la propensión demostrada por las OAB a las innovaciones, en términos de métodos de investigación participativa, extensión y otros. Esta capacidad para la innovación requiere independencia financiera para poder estimular la experimentación y el desarrollo institucional. Si los agricultores de pequeña escala han de continuar beneficiándose de tal innovación, los donantes deben proteger a las OAB para que no se conviertan en meros organismos de servicio para el Estado, ni lleguen a depender exclusivamente de fondos canalizados a través del gobierno. Por otra parte, si bien los vientos del cambio político están soplando por toda América Latina, la tormenta todavía no ha pasado, y los gobiernos que actualmente son receptivos pueden ser reemplazados por otros que no sean tan comprensivos. Las relaciones con el Estado siempre serán dinámicas y cambiantes, y las perspectivas de lograr la democracia y el crecimiento rural de base amplia dependen de un sector de OAB sano y vigoroso para conservar florecientes el diálogo y la innovación. ♦

ANTHONY BEBBINGTON, doctorado en filosofía por la Universidad Clark, es geógrafo en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Cambridge, en Cambridge, Inglaterra. Fue becario en el programa doctoral de la Fundación Interamericana de 1987 a 1989. Actualmente es uno de los coordinadores de un estudio que analiza las ONG que trabajan en el desarrollo agrícola y su relación con el sector público. Otros coordinadores del proyecto incluyen a una ONG británica dedicada a la investigación, el Overseas Development Institute, una institución boliviana del sector público, el Centro de Investigación en Agricultura Tropical y una ONG colombiana, el Centro Latinoamericano de Tecnología Rural.

---

## La meta debería ser la planificación conjunta de programas coordinados que aprovechen los puntos fuertes de cada sector y compensen por sus puntos débiles.

---

intercambios de personal y nuevas contrataciones realizadas con el apoyo de los donantes ayudarían a asegurar que los servicios gubernamentales de investigación, con su crónica escasez de fondos en efectivo, reclutarán profesionales dedicados a ayudar a los pequeños agricultores a un plazo más largo. La meta debería ser la de unir a ambos sectores en la planificación de programas de investigación y extensión coordinados que aprovechen los puntos fuertes de cada sector y compensen por sus puntos débiles.

Al requerir la colaboración estado-OAB en los programas agrícolas, los donantes están ejerciendo una poderosa influencia que conviene que ejerzan de forma juiciosa. Si ellos y sus contrapartes del sector público se limitan a ver estas colaboraciones como soluciones técnicas a problemas económicos o como parte del proceso de disminuir el papel del Estado, el esfuerzo bien podría reducirse a nada. No hay arreglo rápido. Se debe hacer lo nece-

muchos identifican como el más difícil para la realización de trabajos de calidad. Tales sistemas también proporcionarían a los defensores del pequeño agricultor en el sector público con una información más precisa sobre las innovaciones desarrolladas por las OAB. Los donantes más pequeños de las OAB podrían apoyar estos programas asignando los fondos necesarios para integrar las experiencias de proyectos en la base de datos. Es importante que los donantes incentiven la documentación de los fracasos asegurándoles a los donatarios que no serán perjudicados por hacer públicos sus fracasos. Esto es vital porque es probable que se desperdicien más recursos con la duplicación de los fracasos que en la reinención de los éxitos.

En su búsqueda de beneficios inesperados a partir de la colaboración, los donantes no deben, sin embargo, hacerse la vista gorda al hecho de que aun aquellas OAB que más apoyan la idea de la cooperación hacen hincapié en la importancia de

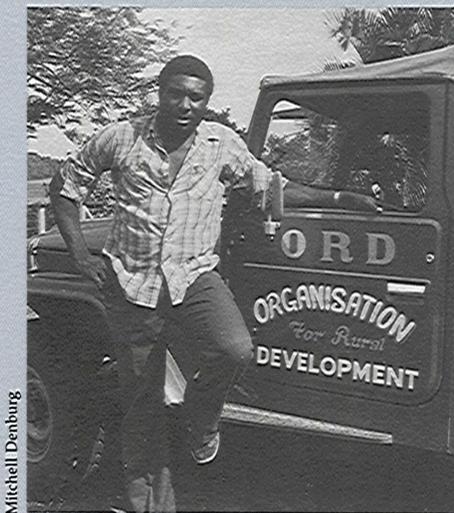
### REFERENCIAS

- Barsky, O. *Políticas agrarias en América Latina*. Santiago: Cedesco, 1990.
- Berdegue, J. *NGOs and Farmers' Organizations in Research and Extension in Chile*. Overseas Development Institute Agricultural Administration Network Paper 19. Londres, 1990.
- Biggs, S. *Resource-Poor Farmer Participation in Research: A Synthesis of Experiences from Nine Agricultural Research Systems*. (OFCOR Comparative Study Paper No. 3). La Haya: Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional, 1990.
- Carroll, T. *Intermediary NGOs in Grassroots Development: Characteristics of Strong Performers*. Monografía de la Fundación Interamericana, 1991.
- Peters, A. y Méndez, P. *Inventario de las ONG vinculadas al desarrollo agropecuario y rural*. La Paz: FAO, 1990.
- Soliz, V.R., Espinosa, P. y Cardoso, V.H. *Organización y manejo de la investigación en finca en el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias*. (OFCOR Case Study No. 7). La Haya: ISNAR, 1989.

# Evaluación del desempeño de las ONG

Un importante estudio indica que, con el tiempo, se puede crear una capacidad de base hasta en circunstancias desfavorables.

Un importante estudio sobre las organizaciones no gubernamentales realizado recientemente para la Fundación divide el universo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en tipos funcionales significativos y luego se concentra en un subconjunto específico, a saber, las organizaciones de apoyo a los grupos de base (OAB). El estudio se encuentra todavía en la imprenta, pero las nuevas siglas ya se han generalizado. El personal de la Fundación familiarizado con el estudio ha llevado consigo la expresión en sus actividades sobre el terreno y reuniones sobre el desarrollo, introduciéndola en el léxico normal del desarrollo. El estudio titulado «Las ONG intermediarias y el desarrollo de base: Características de desempeño eficaz» se basa en un examen a fondo de 30 organizaciones de apoyo de un desempeño destacado, todas ellas donatarias rurales de la Fundación, en una docena de países de la América Latina y el Caribe. Fue escrito por Thomas F. Carroll con la asistencia de las asociadas de investigación Denise Humphreys y Helga Baitenmann.



Mitchell Denburg

*Olson Mandeville, miembro del personal de la Organisation for Rural Development de San Vicente, una de las organizaciones de apoyo a los grupos de base analizadas en el reciente estudio de Thomas Carroll.*

## EL ABC DE LAS ONG

Las organizaciones de apoyo a los grupos de base y sus parientes cercanos las organizaciones de afiliación forman un subgrupo de organizaciones no gubernamentales que se distinguen por su objetivo, actividad fundamental y nivel de operación. Poseen un objetivo general de desarrollo, sea económico o social; trabajan directamente con grupos o individuos de comunidades pobres; son privadas, pero sin fines de lucro, y funcionan a nivel regional o nacional mejor que a nivel internacional.

De acuerdo con la definición de Carroll, «Una organización de apoyo a los grupos de base es una entidad cívica de desarrollo que presta servicios a grupos locales de familias e individuos rurales o urbanos desfavorecidos y hacia los cuales canaliza recursos», proporcionando un «enlace entre los beneficiarios y los niveles frecuentemente distantes del gobierno, el donante y las instituciones financieras». Las organizaciones de afiliación, al igual que las

organizaciones de apoyo a los grupos de base, prestan servicios y apoyan a grupos locales, pero los grupos apoyados por las primeras pertenecen a ellas por su condición de afiliados. Las organizaciones de afiliación representan a sus miembros y tienen que rendirles cuenta. Un ejemplo típico de éstas es una federación de cooperativas. Tanto unas como otras funcionan al nivel inmediato superior al de las organizaciones de base primarias, aquellos pequeños grupos básicos de individuos o familias que participan en una actividad de desarrollo conjunta.

Las organizaciones de apoyo a los grupos de base se califican a veces de «de fuera» porque están dirigidas frecuentemente por profesionales de la clase media que pertenecen a un estrato social diferente al de los beneficiarios a quienes prestan servicios. En cambio, observa Carroll, las organizaciones de afiliación se denominan «de dentro» porque suelen ser «extensiones de los grupos de base propiamente dichos... [y] sus dirigentes pertenecen y representan a las mismas clases sociales».

Ambos tipos de organizaciones representan una gran parte de las organizaciones apoyadas por la Fundación. En el periodo comprendido entre 1972 y 1986, casi el 50% de todas las donaciones de la Fundación se otorgaron a esos «intermediarios». A juzgar por el gran número de organizaciones que existen en la América Latina y el Caribe y en otras partes, otros donantes están también canalizando una gran parte de su apoyo hacia los intermediarios. (En la *Guía de directorios de ONG* publicada por la Fundación, se identificó unas 11.000 organizaciones no gubernamentales en la región, una tercera parte de las cuales podrían ser intermediarios de desarrollo, y, según se piensa, esto es tan sólo una pequeña parte de todas las que existen realmente).

¿Cómo se puede racionalizar esta gran proliferación de grupos en el intersticio del estado y el mercado? ¿Qué es lo que pueden ellos hacer que ni el gobierno ni el sector comercial, según parece, pueden hacer? ¿Y de qué forma pueden los donantes ayudarlos a hacerlo mejor? El estudio de Carroll fue encargado para ayudar a la Fundación a encontrar respuestas a estos interrogantes.

## LA CUESTIÓN ESENCIAL

La experiencia de Carroll, que él mismo describe como «híbrida, proveniente de dos mundos, el académico y el profesional», lo cualifica para dirigir dicho estudio. Ha dedicado los mejores años de su carrera a trabajar como economista agrónomo con organizaciones multilaterales de asistencia al desarrollo, entre otras, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Trabajó también con varias organizaciones de agricultores antes de que se creara la denominación organización no gubernamental (ONG). En su condición de académico, Carroll es profesor adjunto de economía en la Universidad George Washington desde 1970 y ha enseñado también en la Escuela de Administración Pública John F. Kennedy de la Universidad Harvard, en la Universidad de



Marcelo Montecino

*Participantes de un programa patrocinado por el Centro de Educación y Tecnología (CET) excavan "camas elevadas" para un huerto familiar de Santiago, Chile. Carroll halló que el CET trata de reducir la dependencia de los beneficiarios de materiales de fuera y aprovechar al máximo los recursos locales.*

California y la Universidad de Chile.

El carácter «híbrido» de la carrera de Carroll se refleja en dicho estudio, en el que se combina el análisis académico metódico de 30 organizaciones de afiliación y de apoyo a los grupos de base con recomendaciones específicas para los donantes que proporcionan su financiamiento. Co-

mienza ofreciendo una sinopsis de las clases de organizaciones no gubernamentales, una definición de los conceptos de organización de apoyo a los grupos de base y de organización de afiliación y una explicación de los criterios que ha aplicado el equipo de investigación para evaluar el desempeño. Este material sirve de intro-

ducción al núcleo analítico del estudio, a saber, cinco capítulos dedicados al examen detallado del desempeño a varios niveles, entre otros, la prestación de servicios, la cobertura de la pobreza, la participación, el desarrollo de la capacidad de los grupos y el impacto más amplio. El estudio concluye con una recapitulación de los resultados y un capítulo clave en el que Carroll pasa del analista académico al profesional práctico para ofrecer recomendaciones sobre la forma en que los organismos donantes internacionales, incluida la Fundación, podrían asistir a las organizaciones de apoyo a los grupos de base de una manera más eficaz. Asimismo, se incluyen los estudios de casos de las 15 organizaciones visitadas en Costa Rica, Chile y Perú.

Un estudio de tanta envergadura y riqueza de experiencia práctica concreta no se presta para hacer resúmenes. Por consiguiente, este informe de investigación se centrará en las recomendaciones, especialmente las relacionadas con lo que Carroll llama la «cuestión esencial», o sea, el desarrollo de la capacidad del grupo.

La característica más valiosa de ambos tipos de organizaciones, especialmente de las de apoyo a los grupos de base, es su aptitud para llevar a cabo la tarea del desarrollo de la capacidad del grupo, que Carroll define como el proceso de consolidación de un grupo comunitario para que pueda actuar en su propia representación por sí mismo, o sea, se estimula a la población local a superar su impotencia y aislamiento mediante la movilización de sus recursos para organizar actividades coordinadas basadas en el esfuerzo propio. Al mejorar su capacidad, el grupo aprende a administrar sus propios recursos, a hacer peticiones legítimas al sector público y a tratar eficazmente con el mundo exterior.

## LA PARADOJA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Carroll señala que, paradójicamente, muchas de las organizaciones de afiliación y de apoyo a los grupos de base dedican la mayor parte de su tiempo y energía a prestar servicios a sus beneficiarios, a la vez que mantienen obstinadamente que la provisión de servicios no es su «verdadera» misión. La mayoría de estas organizaciones adoptan objetivos audaces en lo que concierne a la participación, la autonomía,

la capacidad del grupo, etc., pero diariamente están casi totalmente absorbidas por la provisión de servicios a los grupos de base. Numerosas organizaciones consideran la prestación de servicios como un medio para llegar a un fin, o sea, un medio para ganar la confianza de la población pobre con miras a hacerlas participar en actividades con fines sociales más amplios. En realidad, afirma Carroll, con frecuencia no hay tiempo para los objetivos más amplios y el medio se convierte en un fin. La prestación de servicios efectivos a la luz de las incertidumbres intrínsecas del trabajo del desarrollo constituye ya un cometido bastante difícil.

Esta tendencia de la prestación de servicios a imponerse sobre los objetivos sociales más amplios se observa, de acuerdo con Carroll, tanto en los donantes como en las organizaciones de apoyo a los grupos de base. Utilizando la Fundación como ejemplo, Carroll sostiene que los donantes, tal vez inadvertidamente, hacen muy poco por ayudar a estas organizaciones a lograr su objetivo más profundo. Si bien dos encuestas realizadas por representantes de la Fundación calificaron el desarrollo de la

capacidad institucional como un objetivo primordial de la misma, Carroll halló que muchas prácticas de financiamiento relativas a las donaciones interrumpen o impiden de hecho el desarrollo del potencial de mejoramiento de la capacidad entre las organizaciones de afiliación y de apoyo a los grupos de base. Por ejemplo, las propuestas de estas organizaciones se evalúan con frecuencia por su capacidad para mostrar resultados concretos de los proyectos y las donaciones se otorgan raras veces basadas en el tipo de apoyo institucional a largo plazo que podría ayudar a dichas organizaciones a mejorar su incipiente competencia para desarrollar la capacidad de grupo.

Todas las organizaciones donantes se ven presionadas para declarar «éxitos» y «resultados» en los informes presentados a sus contribuyentes o sostenedores —en el caso de la Fundación Interamericana esto quiere decir el Congreso de Estados Unidos—. Ello hace que los donantes busquen con más empeño nuevos proyectos y enfoques que den por lo menos una apariencia de progreso. En la opinión de Carroll, los donantes no han hecho por su parte lo sufi-

ciente por formular criterios para financiar y evaluar las actividades de desarrollo de la capacidad institucional o para definir con claridad su importancia.

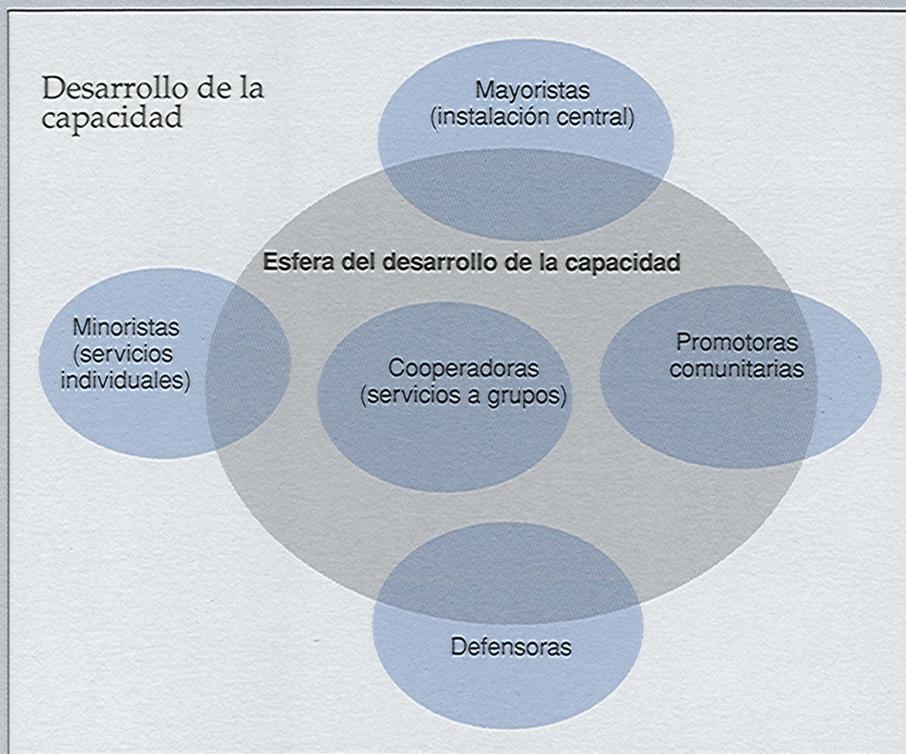
## LA BÚSQUEDA DEL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN EL LUGAR QUE CORRESPONDA

Carroll recomendó primero que los donantes debieran comenzar por salvar la brecha que existe entre la retórica y la acción, reconociendo que el desarrollo de la capacidad es una prioridad. Ello significa, sobre todo, considerar las organizaciones de afiliación y las organizaciones de apoyo a los grupos de base de un país dado en función de su potencial de desarrollo de capacidad. Las conclusiones de Carroll revelan la forma de evaluar ese potencial.

Dado que se conoce muy poco sobre la forma de desarrollar esa capacidad, los donantes tienen la tendencia a creer que el proceso es automático. Con frecuencia suponen que si a un proyecto iniciado por un grupo local se ofrece un tipo de asistencia no paternalista, ello mejorará en sí la capacidad de los recipientes. No necesariamente, afirma Carroll. Aquellas organizaciones de ambos tipos que tienen éxito en el desarrollo de la capacidad ponen un gran esfuerzo en ello y diseñan programas específicamente orientados a fortalecer la coherencia del grupo y las dotes de mando y organización.

El diagrama de la izquierda, tomado del estudio, indica el porqué algunas organizaciones de apoyo a los grupos de base u organizaciones de afiliación poseen un gran potencial para el desarrollo de la capacidad y otras no. Este desarrollo no puede promoverse apoyando a unas u otras de estas organizaciones que llevan a cabo sus actividades principalmente fuera del gran círculo, «la esfera del desarrollo de la capacidad».

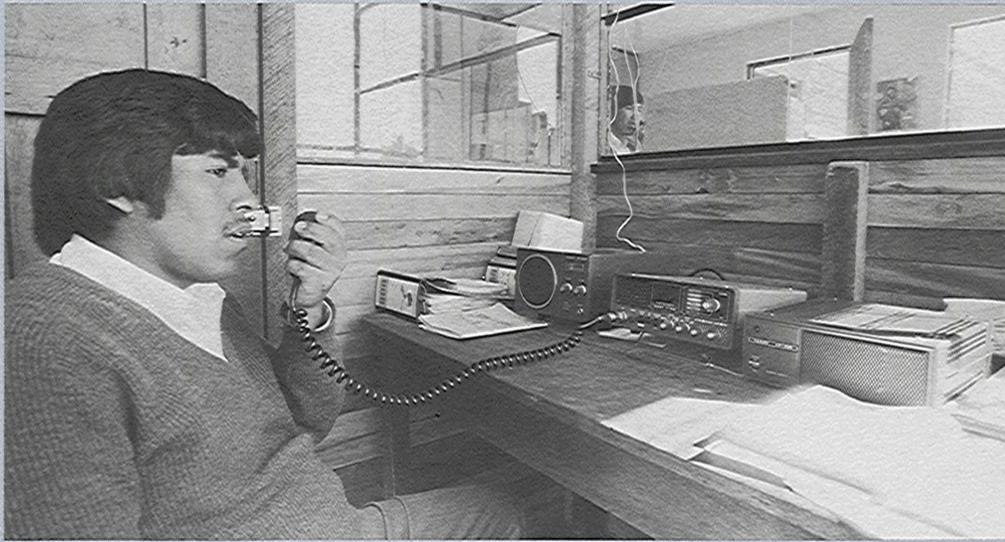
Para los fines del diagrama, Carroll divide las organizaciones de apoyo a los grupos de base y las organizaciones de afiliación en cinco tipos: las minoristas, las mayoristas, las cooperadoras, las defensoras y las promotoras de la comunidad. Cada tipo se coloca dentro o fuera del círculo del desarrollo de la capacidad, dependiendo de si las organizaciones apo-



yan procesos individuales o de grupo.

Las *minoristas* proporcionan servicios individualizados a las familias o empresas, incluidas las explotaciones agrícolas. Un ejemplo típico sería una fundación nacional de desarrollo de orientación comercial tal como la Fundación Mexicana de Desarrollo Rural y la Fundación Costarricense de Desarrollo; una y otra proporcionan créditos y asistencia técnica para la producción agropecuaria. Los minoristas están situados casi completamente fuera del

Wilhelm Kenning



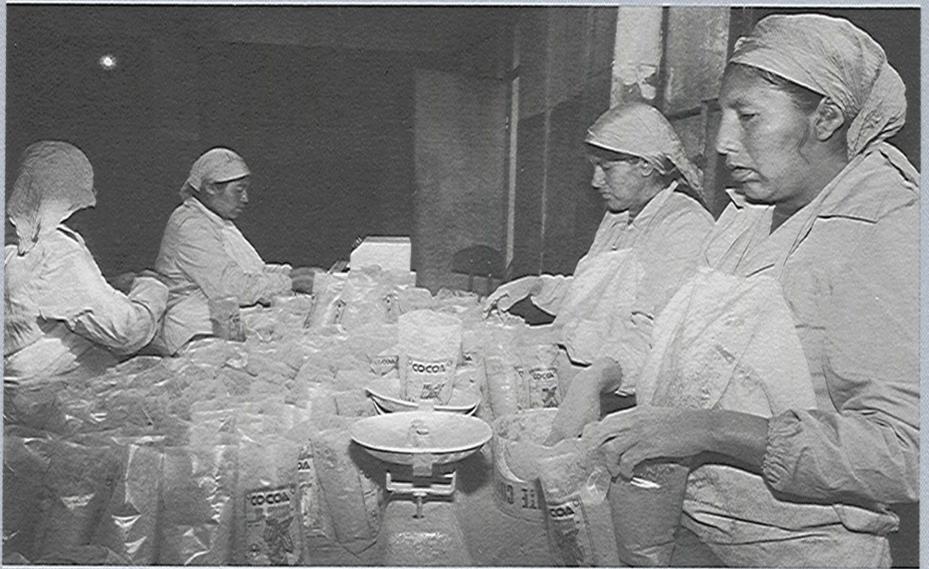
Robin Bowman

*Desde la cosecha hasta el envase del cacao, El Ceibo hace participar a las cooperativas asociadas en el proceso de la toma de decisiones. De arriba a abajo: Socio de una cooperativa recoge el cacao en la remota región del Alto Beni en Bolivia; un empleado de la oficina central de El Ceibo en La Paz utiliza un radio de onda corta para gestionar el transporte del cacao a la capital; trabajadores en la fábrica de La Paz envasan el cacao elaborado.*

círculo, ya que tienen la tendencia a trabajar con empresarios individuales y no con grupos de base.

Las *mayoristas*, que proporcionan servicios a través de una central de comercialización o elaboración de productos agropecuarios, se encuentran a una y otra parte de la esfera del desarrollo de la capacidad. Estas suelen ser organizaciones de afiliación. La capacidad se desarrolla a nivel de asociación o federación y a nivel de base. La Unión Regional de Cooperativas de la Provincia de Cartago en Costa Rica y la Central Regional de Cooperativas Agropecuarias e Industriales, El Ceibo, en Bolivia, que ofrecen elaboración y comercialización de productos agropecuarios y, en el caso de El Ceibo, servicios de crédito a las cooperativas locales, son dos ejemplos ilustrativos. El Ceibo, sin embargo, es una de las mayoristas que efectivamente pro-

Robin Bowman



movió la participación, subrayando la voz de los miembros en la toma de decisiones al crecer la federación en tamaño y complejidad.

En cambio, todas las organizaciones de apoyo en la categoría de *cooperadoras* prefieren los servicios basados en los grupos y, por tanto, caen completamente dentro de la esfera del desarrollo de la capacidad. Según Carroll, debido a que las actividades de las cooperadoras tienen que ver principalmente con la acción colectiva, su potencial para un alto desempeño en esa dimensión es mayor que el de otras organizaciones de afiliación o de apoyo a los grupos de base. Como ejemplos se podrían citar el Centro de Autoformación para Promotores Sociales (CAPS) en Guatemala y la Asociación de los Nuevos Alquimistas (ANAI) en Costa Rica. El CAPS concede créditos a pequeños grupos comunitarios como la culminación de una capacitación intensiva en concientización, la formación de grupos y la ejecución de tareas que no dependen de aportaciones externas; la ANAI trabaja con grupos comunitarios de pequeños agricultores y ha tenido una influencia considerable en la adopción de tecnologías y la organización comunitaria mediante viveros comunales.

Las organizaciones de apoyo que defienden las causas de los grupos marginados o desfavorecidos —*defensoras*, de acuerdo con la terminología utilizada por Carroll— se encuentran situados la mitad dentro y la otra mitad fuera del círculo de desarrollo de la capacidad. Algunas de sus actividades se realizan colectivamente y otras, no. Por ejemplo, el trabajo de los abogados contratados por la Fundación para las Comunidades Colombianas para representar a las poblaciones indígenas o pedir al gobierno que mejore su situación no promueve de por sí la participación de los beneficiarios, a menos que, en el proceso, se estimule a las comunidades y se las capacite para gradualmente desempeñar ellas mismas esas funciones.

El grupo último comprende las *promotoras comunitarias*, o sea, las organizaciones de apoyo y las organizaciones de afiliación que se especializan en la educación y movilización popular. A pesar de su nombre, no caen automáticamente dentro de la esfera del desarrollo de la capacidad, lo que dependerá de cómo se llevan a cabo sus actividades relacionadas con la educación

y movilización. Por ejemplo, el Departamento de Educación Popular Permanente de Chimborazo en Ecuador utiliza medios instructivos culturalmente significativos como funciones de teatro al aire libre en quechua para promover la toma de conciencia y confianza con miras a emprender cometidos colectivos de poca envergadura.

En los registros del donante debe reflejarse —aunque esto no se haga frecuentemente— una comprensión del potencial de desarrollo de la capacidad de distintos tipos de organizaciones de afiliación y organizaciones de apoyo a los grupos de base. Normalmente, señala Carroll, el donante trata cada donación como un proyecto separado y se clasifica por país y sector. «Existe una falta de reconocimiento de la diferencia funcional entre un proyecto de comercialización realizado por un grupo de mujeres de granjas agrícolas en un mercado local, por ejemplo, y una federación de cooperativas o una organización de apoyo a los grupos de base de carácter facilitador».

Después de reconocer el potencial de desarrollo de la capacidad institucional, tanto las organizaciones de apoyo a los

de afiliación. El papel proactivo que las organizaciones de apoyo a los grupos de base «de fuera» podrían desempeñar respecto a los pobres es motivo de preocupación para aquéllos que, como es de comprender, tienen miedo al paternalismo y la dominación. Contradice la convicción de la Fundación de que los «de fuera» deben proporcionar fondos y asistencia técnica sin inmiscuirse en los asuntos internos de los grupos a los que sirven. De acuerdo con Carroll, dichas convicciones institucionales podrían perder su razón de ser o dejar de responder a las nuevas circunstancias, llegando a adquirir un carácter místico. La mayoría de los organismos donantes son susceptibles a este fenómeno.

El estudio de Carroll ofrece amplias pruebas que justifican el buen sentido de respaldar a las organizaciones de apoyo a los grupos de base. En efecto, según la opinión de Carroll, un financiamiento más incondicional y regular aseguraría su estabilidad institucional y promovería su potencial como promotoras de la capacidad. En la práctica, ello significa que el apoyo debe ser a largo plazo y no limitarse a proyectos individuales, y adaptarse a la evolución

---

### El papel proactivo que las OAB de fuera podrían desempeñar respecto a los pobres preocupa a quienes, naturalmente, tienen miedo al paternalismo y la dominación.

---

grupos de base como los donantes deberán seguir y documentar sus esfuerzos para realizar ese potencial, centrándose en las investigaciones realizadas por equipos mixtos de académicos y profesionales con miras a aprender la forma de poder ampliar y duplicar el proceso. El estudio de Carroll documenta el éxito de varias empresas.

#### EL MITO DE LA AUTOSUFICIENCIA

Debido al propio carácter distintivo del desarrollo de base, la Fundación Interamericana se ha mostrado a veces un poco indecisa para apoyar organizaciones intermedias, en especial las organizaciones

organizacional de dichas organizaciones.

Carroll se opone firmemente a la tendencia a considerar estas organizaciones como provisionales, arguyendo que «incluso si surgieran grupos de miembros locales y asociados como resultado de mantener dichas organizaciones, éstas no tienen que desvanecerse». Pueden consolidar lo que se ha logrado o basarse en esto o pasar a un nuevo grupo de clientes. Las mismas pueden también ayudar a mediar en los conflictos y las rivalidades que surjan entre las organizaciones de afiliación, cuyas funciones se consideran permanentes. La necesidad de lo que las organizaciones de apoyo a los grupos de base tienen que ofrecer es grande.

El financiamiento a largo plazo de organizaciones de apoyo a los grupos de base especialmente innovadoras requiere un nuevo tipo de relación entre estas organizaciones y los organismos donantes. Carroll escribe: [Ello] suele suponer no sólo una reorientación de proyectos a programas y hacia el apoyo básico institucional, sino también un continuo diálogo sobre objetivos y estrategias y no únicamente sobre la especificación de productos y metas. Algunos organismos donantes no están preparados para realizar funciones analíticas o de seguimiento de esa envergadura».

Un apoyo continuo permitiría a dichas organizaciones concentrarse en el logro de sus objetivos «reales» y no en pasar de un proyecto a otro; se sentirían más seguras y, añade Carroll, más probablemente favorecerían a beneficiarios de menos recursos. Cuando el financiamiento depende de los resultados a corto plazo de los proyectos, los donatarios tienen tendencia a atender a aquellos «clientes más accesibles que ya poseen cierta capacidad y, por ende, pueden garantizar un resultado final más rápido».

Carroll reconoce el temor del donante a crear una dependencia mediante un financiamiento a largo plazo o un financiamiento a corto plazo repetido de organizaciones de apoyo individuales, pero cree que

dianje consorcios de donantes y organizaciones de apoyo a los grupos de base que podrían reducir la fragmentación y competencia que existen actualmente entre esas organizaciones y los organismos donantes.

Lo contrario de dependencia es autosuficiencia y muchos donantes insisten en que su objetivo final es ayudar a las organizaciones de apoyo a que sean completamente autosuficientes. Carroll se pregunta si éste es un objetivo realista o incluso justo. Si bien es razonable esperar que dichas organizaciones se creen sus propias fuentes de ingresos cuando sea posible (con el tiempo cobrando por sus servicios), su objetivo primordial debería ser servir a la población pobre y ser responsables ante la misma, y no se debe esperar que sean entidades formales autosostenidas. Asimismo, un esfuerzo para llegar a ser autosuficiente podría desviar la atención de dichas organizaciones de su función como promotoras del desarrollo de la capacidad. Numerosas instituciones en países tanto desarrollados como en desarrollo están muy subvencionadas y no se disculpan de ello.

### COMBATIENDO EL FOCO PRINCIPAL DE LA POBREZA

Refiriéndose con cierta ironía y burla a un artículo frecuentemente citado que apare-

grupos de electores especiales». Si bien estos grupos son ciertamente dignos de apoyo, no se puede lograr ninguna influencia en la política pública u otros proyectos trabajando con ellos. Para tener un efecto significativo en la lucha contra la pobreza, según Carroll, los donantes deben apoyar a las organizaciones de afiliación y las organizaciones de apoyo a los grupos de base que están combatiendo problemas fundamentales entre los pobres con métodos que podrían extenderse o generalizarse.

Al tratar de lograr el máximo efecto, los donantes deben tener en cuenta el contexto general en que se desenvuelven las organizaciones de apoyo. Actualmente hay dos factores principales en juego, a saber, la crisis financiera de los países en desarrollo que ha obligado a muchos gobiernos a reducir los servicios sociales y pasar la responsabilidad de los mismos a dichas organizaciones, y la oleada de redemocratización.

Estos fenómenos, si se consideran desde un punto de vista positivo, ofrecen nuevas oportunidades tanto a los organismos donantes como a dichas organizaciones. Carroll escribe: «Este estudio sostiene que las organizaciones de apoyo deberían ayudar a los grupos de base a graduarse», a adquirir una competencia administrativa sostenible y a estimular o a ejercer presión sobre el gobierno para que mejore los servicios públicos... [sin embargo, si el estado ha abandonado su responsabilidad relativa a los servicios públicos, entonces no habrá] ningún lugar para obtener el diploma, ningún servicio público que sensibilizar o hacer más responsable.

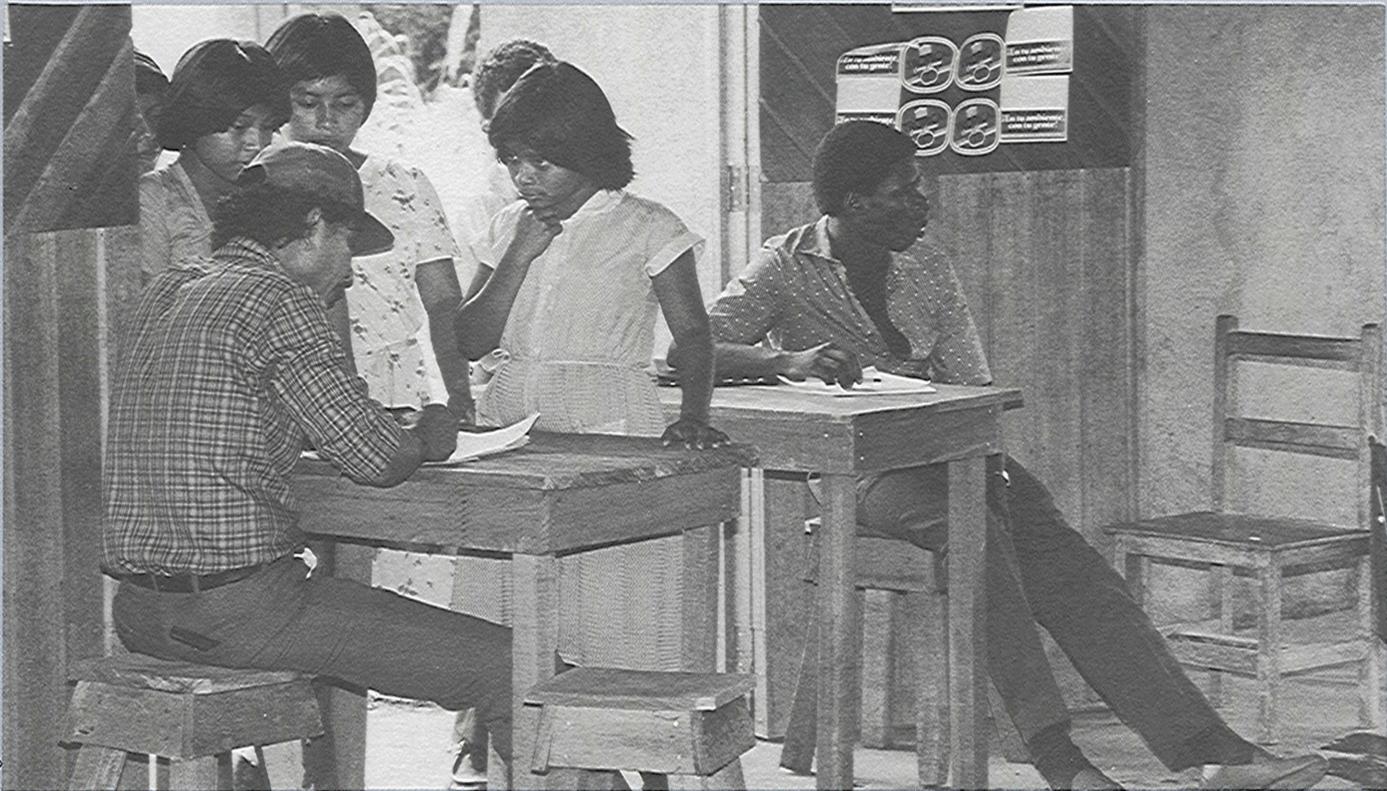
Los donantes podrían ayudar a mejorar su posición negociando con los gobiernos la identificación de métodos innovadores que les permitan apoyar las actividades de dichas organizaciones además de las contribuciones normales de contrapartida. De forma análoga, los donantes podrían persuadir a esas organizaciones que apoyan para que «traten de formalizar convenios de colaboración con los organismos gubernamentales interesados». Este consejo podría parecer muy radical para esas organizaciones que vivieron por épocas de represión política y descartaron la colaboración con el gobierno.

La colaboración entre las organizaciones de apoyo a los grupos de base y el gobierno es, por supuesto, más probable en un clima de redemocratización. Una alianza pública

**Si bien es razonable esperar que las OAB se creen sus propias fuentes de ingresos cuando sea posible, su objetivo primordial debería ser servir a la población pobre y ser responsables ante la misma.**

lo más probable es que ocurra el peligro opuesto. Justamente cuando una de esas organizaciones comienza a mostrar resultados significativos, podría perder un donante importante. El sugiere que una manera de proporcionar fondos sin «mimar» a dichas organizaciones donatarias es que los donantes establezcan fondos de donación como el establecido por la Fundación para la Educación Superior (FES) en Colombia, que proporciona capital de operación a dichas organizaciones. La FES, una institución crediticia sin fines de lucro, utiliza sus ingresos netos para proyectos de servicios sociales. Otra opción sería me-

ció en la revista *International Development Review/Forum* de 1978, escrito por Csánad Toth y James T. Cotter y titulado «Aprendiendo de los Fracagos», Carroll explica que, al luchar contra el «síndrome de la pista asfaltada» (la tendencia de los expertos y organismos extranjeros a quedarse en las proximidades de los caminos pavimentados e ignorar a la masa de necesitados del interior, la Fundación y otros donantes dedicados al desarrollo de base posiblemente se hayan metido demasiado en la otra dirección. Afirma Carroll, tal vez «estén tratando de llegar a focos de pobreza especiales, aislados» o a «tribus apartadas o



Sergio Solano

El estudio de Carroll halló que ANAI, que patrocinó este programa de capacitación en Talamanca, Costa Rica, ha tenido un impacto importante en la adopción de tecnologías y la organización comunitaria mediante sus viveros comunales.

y privada podría resolver algunos de los problemas perennes que afrontan dichas organizaciones y las organizaciones de afiliación, a saber, la incapacidad para influir en su contexto macroeconómico y la falta de apoyo del sector público en materia de tecnología, crédito, infraestructura y otros bienes públicos. La provisión de este apoyo y de una política y un marco regulatorio favorables constituye la base esencial de la responsabilidad del Estado.

Carroll escribe: «Si los países recientemente democratizados pueden comenzar a desempeñar sus funciones públicas ofreciendo un marco sectorial e institucional favorable al campesino y las zonas rurales, y si las organizaciones populares y de base continúan dando legitimidad y sosteniendo los esfuerzos de desarrollo rural dirigidos a combatir la pobreza, la situación podría ser propicia para una asociación fructífera entre las iniciativas públicas y privadas». Si los organismos donantes desean realmente lograr el impacto de que ellos hablan, deberán «lanzarse dichas organizaciones y sus gobiernos hacia una modalidad simbiótica de programas».

## INVERSIÓN EN EL CAPITAL INSTITUCIONAL

Los estudios de casos indican que, con el

tiempo, se puede desarrollar la capacidad de base incluso en circunstancias desfavorables. El equipo de investigación llegó a la conclusión de que, en algunos casos, las organizaciones de apoyo a los grupos de base, juntamente con otros factores exteriores, han desempeñado un papel fundamental en el fortalecimiento del proceso de desarrollo de la capacidad. Si los beneficiarios locales de dichas organizaciones se encuentran actualmente en condiciones de ayudarse ellos mismos y obtener la información y los recursos que necesitan para mejorar sus condiciones de vida y su futuro, ello obedece en gran parte a que los donantes han invertido ya en el «capital institucional» de las organizaciones de apoyo participantes. Carroll urge un aumento del nivel de dichas inversiones.

Para Carroll el mensaje más importante del estudio es que demasiados donantes se han «concentrado en los beneficios inmediatos a corto plazo y han prestado una atención sólo de palabra al desarrollo de la capacidad». Las organizaciones de apoyo a los grupos de base y las organizaciones de afiliación poseen un gran potencial como promotoras del desarrollo de la capacidad, pero hasta el presente se ha hecho poco en este sentido. Hasta que los donantes no replanteen su asistencia para cultivar esa capacidad en estado embrionario, ésta conti-

nuará siendo más potencial que realidad.

*Las ONG intermediarias y el desarrollo de base: características de desempeño eficaz se publicará en 1992. Otros trabajos de investigación recientes patrocinados por la Fundación sobre las OAB comprenden el documento de trabajo Evaluating the Impact of Grassroots Development Funding escrito por Jeffrey M. Avina (1991); el examen de las organizaciones de apoyo a los grupos de base en Colombia, El arte de asociarse: las ONG y la sociedad civil en Colombia, un estudio de enfoque en un país realizado por la representante de la Fundación Marion Ritchey-Vance, de próxima aparición; y Guía de directorios de ONG (1990). Los últimos tres trabajos se pueden obtener gratuitamente solicitándolos a la Fundación. Los comentarios de los lectores serán bienvenidos. ♦*

—Diane B. Bendahmane

*Bendahmane, editora y escritora especializada en la asistencia al desarrollo, está encargada de editar los documentos de trabajo y monografías de la Fundación y forma parte del grupo de redacción de Desarrollo de Base. Actualmente comparte su tiempo entre la Fundación y el grupo de consultores Water and Sanitation for Health Project en Washington, D.C., E.U.A.*

## ¿Cómo pueden los donantes apoyar mejor a los consorcios de ONG?

Jim O'Brien

Durante la última década se ha observado en muchos países del mundo un florecimiento de consorcios de organizaciones no gubernamentales (ONG). Se puede casi asegurar que estos consorcios o variaciones de los mismos desempeñarán una función de creciente importancia en la promoción, la representación, el fortalecimiento y la dirección del sector de las ONG durante la década de 1990. Aunque difieren desde el punto de vista de su estructura (consejos coordinadores, organizaciones generales coordinadoras o federaciones en un sector determinado, o quizás en una región), estos grupos a menudo tienen una meta en común: unir a sus miembros a fin de que juntos alcancen lo que no podrían lograr individualmente. Estas redes ofrecen una gran oportunidad a los donantes para ayudar a las ONG autóctonas a movilizarse y fortalecerse como instituciones y como confederaciones.

Al ponderar la orientación de su apoyo, los donantes deberían examinar muy de cerca las funciones de un consorcio. Idealmente, los consorcios desempeñan varias funciones: la principal es vincular y unificar las ONG que, debido a sus actividades o a su estructura, son buenas aliadas. Un consorcio viable ayuda a sus miembros a adquirir confianza mutua y a adoptar un enfoque compartido de lo que quieren alcanzar juntos. (Sin embargo, el proceso de adquisición de confianza y de adopción de un enfoque común de los miembros puede llevar bastante tiempo.)

Al mismo tiempo, los consorcios deben recopilar y sintetizar información sobre las necesidades de sus miembros y sobre problemas cruciales y abordar en forma constructiva estas inquietudes por medio de programas de capacitación específicamente adaptados u otros tipos de asistencia técnica. Periódicamente deberían convocar a sus miembros y quizás a otras ONG para examinar temas relacionados con la plani-

ficación sectorial, la política nacional y los recursos económicos. Deberían ayudar a sus miembros a establecer posibles relaciones de trabajo con ONG internacionales y con organismos técnicos.

A veces, los consorcios pueden servir de mecanismo de concesión y gestión de los fondos proporcionados por ciertos donantes. (Para algunos observadores, esta función de concesión de donaciones parece cuestionable, no sólo debido a la posibilidad de favoritismos, sino también debido al tiempo, el personal y el presupuesto desproporcionados que se necesitan para administrar los fondos de forma responsable. Causa sorpresa, entonces, que la experiencia adquirida hasta ahora en América Latina y África no indique ninguna incongruencia en la doble función de prestar servicios y conceder donaciones.)

Por último, los consorcios deberían servir de centro de recursos sobre las ONG, sus programas y proyectos, y recopilar documentación relevante que ayude a las ONG miembros y a otras a trabajar más eficazmente con el gobierno y los donantes.

### PERSPECTIVA HISTÓRICA

En un estudio realizado en 1983 por encargo de Private Agencies Collaborating Together (PACT), Douglas Hellinger, de Development Group for Alternative Policies, formuló dos recomendaciones a los donantes que buscan orientación sobre el financiamiento de consorcios. La primera era cerciorarse de que el consorcio tuviera principios y objetivos claros que no se limitarían a inquietudes estrechas y que reflejaran también los mandatos y valores del donante. En una reunión que se celebró en Nueva York en 1984, los representantes de consorcios de África, Asia y América Latina señalaron que el acuerdo de los miembros en torno a metas básicas, propósitos y valores es el factor más

importante que determina la viabilidad del consorcio.

La segunda recomendación de Hellinger es que los donantes proporcionen asistencia sin ostentación y respondiendo a las necesidades de los consorcios, a fin de fortalecer su desarrollo, en vez de trastornarlo. Haciéndose eco de la recomendación de Hellinger, los participantes en la reunión de Nueva York señalaron unánimemente el financiamiento inadecuado —por ejemplo, la concesión de donaciones de un monto mayor que la que un grupo esté en condiciones de manejar— como la mayor amenaza para la viabilidad de los consorcios.

A partir de 1985, los organismos multilaterales —especialmente el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— comenzaron a reconocer la contribución de las ONG al desarrollo nacional. Desde el principio, ambas instituciones se movieron en la dirección de los consorcios de ONG para recopilar información y entrar en el ámbito de las ONG. Cabe destacar el apoyo reciente brindado por el PNUD para el fortalecimiento institucional de ocho consorcios africanos. El Banco Mundial continúa recopilando datos, pero por varias razones hasta ahora ha canalizado pocos recursos a consorcios u ONG en general.

Mientras estos organismos multilaterales ponían de relieve su nuevo interés en las ONG, y especialmente en los consorcios de ONG como puntos de entrada, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) adoptó una actitud más pragmática, asignando considerables recursos a programas generales de las ONG. En la mayoría de los casos, los consorcios locales de ONG constituían la pieza central de estos programas.

La reducción del personal de la USAID y la percepción creciente de que las ONG efectúan una contribución fundamental al desarrollo llevaron a la USAID a apoyar las organizaciones coordinadoras centrales. Cuando la USAID se dio cuenta de que no todos los consorcios de ONG u organizaciones cuasi centrales habían alcanzado plena madurez, contrató a ONG internacionales para ayudar a organiza-

ciones de cinco países de América Latina y el Caribe a llevar a cabo las funciones de concesión de donaciones, gestión de fondos, asistencia técnica, seguimiento y evaluación. Se produjeron experiencias similares en las misiones de la USAID de África y Asia durante la década de 1980.

Si bien muchos de estos consorcios distan de ser perfectos, ahora son prácticamente independientes y han negociado con la USAID y con otros donantes internacionales la orientación que desean seguir. Además, han adoptado estrategias financieras de bases sólidas para alcanzar la autosuficiencia. Gran parte de esta experiencia se documenta en *Trends in PVO Partnership: The Umbrella Project Experience in Central America*, obra publicada por PACT en 1989. La conclusión básica es: «Si las organizaciones privadas de voluntarios (OPV u ONG) se agrupan en organizaciones coordinadoras centrales que las fortalezcan, podrán aumentar la contribución de las iniciativas del sector voluntario privado al desarrollo nacional mucho más de lo esperado hasta la fecha».

## LA FUNCIÓN DE LOS DONANTES

¿Cómo pueden, entonces, los donantes apoyar mejor a los consorcios de ONG? En primer lugar, en vista de que los consorcios y otras entidades de apoyo a las ONG constituyen un eslabón fundamental de la cadena de la asistencia, los donantes deberían tener en cuenta tanto los consorcios nuevos como los más antiguos. Los donantes deben prestar atención a los consorcios sectoriales, las federaciones o los grupos coordinadores que están surgiendo rápidamente en los campos de la salud, las microempresas y el medio ambiente, por ejemplo. En los países de mayor extensión, los donantes deben tener en cuenta también los consorcios regionales como posibles destinatarios de la asistencia.

A medida que estos consorcios vayan señalando sus intereses, necesidades y brechas en los servicios, los donantes podrán determinar qué grupos respaldarán y trabajar con cada uno de ellos para determinar la forma en que les

proporcionarán asistencia.

Tanto los consorcios nuevos como los más antiguos pueden beneficiarse de la asistencia técnica de corto plazo. Uno de los campos en los cuales a menudo necesitan asistencia es, por ejemplo, el de los sistemas de información. Si un consorcio no dispone de un cierto grado de recursos para las comunicaciones, no podrá estar seguro de que sus miembros comprendan sus objetivos y métodos.

La asistencia técnica puede ser útil también para facilitar las relaciones de los consorcios con el gobierno. Muchos consorcios (así como ONG) tienen una percepción miope de un gobierno adversario o irrelevante. Todas las ONG podrían beneficiarse de la asistencia que permita a sus consorcios representarlos bien y negociar eficazmente con los gobiernos, con los organismos bilaterales y multilaterales, y con otros donantes. La disminución de los recursos y el reconocimiento creciente de los gobiernos y donantes respecto de la función que las ONG desempeñan en el desarrollo posiblemente ofrezcan nuevas posibilidades de colaboración y uso compartido de los recursos. Los donantes podrían ayudar a los consorcios a explorar algunas de estas oportunidades nuevas.

Sin embargo, en su diálogo con los donantes y el gobierno, a los consorcios quizá les resulte difícil protegerse contra los intentos sutiles de los donantes

podrían ayudar a los consorcios a evitar estas trampas, brindándoles asistencia apropiada y oportuna.

Los donantes podrían efectuar una contribución fundamental en el campo de la planificación estratégica, ayudando a los consorcios a aclarar sus metas, su estilo de trabajo y diversas actividades. Sin una planificación de este tipo, los consorcios quizá no puedan adoptar o mantener un enfoque propio y podrían sucumbir a rivalidades institucionales y a los problemas del favoritismo, las camarillas y los clanes. Mantener una organización democrática, basada en la participación, es una tarea cotidiana que rara vez es fácil y que de vez en cuando requiere asistencia externa. Lo mismo ocurre con el asunto de la mujer en el desarrollo: la representación substancial y la participación genuina de la mujer en las decisiones clave y en la asignación de recursos debería ser un *sine qua non* de todo consorcio en la década de 1990.

Otra meta de la planificación sería ayudar a una organización a formular estrategias financieras para subsistir sin depender del suministro regular de fondos por donantes y de las contribuciones de los miembros. Los donantes podrían trabajar con los consorcios para aumentar los ingresos por medio del cobro de honorarios por los servicios, talleres y publicaciones. Sin embargo, hay que tener cuidado para no impulsar al consorcio a concentrarse

---

## En la reunión de Nueva York se señaló que el financiamiento inadecuado es la mayor amenaza para la viabilidad de los consorcios.

---

de promover sus propios intereses o lo que ellos consideran que es necesario. Si debido a la necesidad de recursos los consorcios se adaptan a estrategias de supervivencia, tal vez reorienten sus propósitos y actividades originales, poniendo así en peligro su misión. Posiblemente pierdan también su interés primordial en las organizaciones miembros y, por lo tanto, en los pobres, convirtiendo la supervivencia del consorcio en un fin en sí mismo. Los do-

más en su propia supervivencia que en las necesidades de sus miembros.

Uno de los aportes más útiles de los donantes podría ser la asistencia para un programa de capacitación bien planeado y bien ejecutado, en el cual participe toda la organización. Para que un programa de capacitación de este tipo surta el máximo efecto posible, no deberá organizarse como una serie de eventos aislados, sino como una secuencia de etapas conexas, cada una de

# La marcha del desarrollo

las cuales se base en la anterior. Al principio se podría ofrecer capacitación en campos específicos, quizás a cargo de un consultor externo. Los viajes de intercambio con otros consorcios podrían ser útiles para reforzar la capacitación y fomentar la colaboración regional. Sin embargo, a la larga el consorcio tal vez desee desarrollar sus propios recursos de capacitación, y los donantes podrían apoyar actividades de formación de educadores, a fin de que el personal aprenda métodos basados en la participación y, si es necesario, para que adquiriera conocimientos sectoriales.

Estos son sólo algunos ejemplos de la forma en que los donantes pueden ayudar a los consorcios en todo el mundo. La verdadera importancia de esto radica en el consenso de que un consorcio u organización coordinadora central de ONG, debidamente constituida, representa la suma de sus miembros y ofrece a los donantes otra vía para promover el desarrollo de las ONG. La asistencia a la institución de mayor envergadura ayudará también a sus componentes; por lo tanto, los servicios técnicos y los programas de capacitación que un donante ofrezca a un consorcio de ONG enriquecerá también a sus miembros y, en última instancia, a los grupos de base beneficiarios. Espero que los donantes reconozcan estas oportunidades fecundas para fomentar el desarrollo institucional y la formación de redes de ONG autóctonas y que tomen medidas al respecto. ♦

*JIM O'BRIEN es el director regional de reclutamiento del Cuerpo de Paz de los Estados Unidos para la zona de Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut. Antes de ocupar este cargo, trabajó durante nueve años como director de programas de Private Agencies Collaborating Together (PACT). De 1972 a 1981, fue director regional de la Fundación Interamericana para el Cono Sur.*

Las opiniones expresadas en esta columna no son necesariamente las de la Fundación Interamericana. La redacción de *Desarrollo de Base* invita a los lectores a presentar sus opiniones.



Stephen Lewis, ex embajador de Canadá ante las Naciones Unidas, habla en la sesión plenaria de apertura de la Conferencia sobre el Desarrollo Internacional de 1991.

## LA INTERDEPENDENCIA EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Alrededor de 1.600 representantes de un número casi igual de organizaciones de asistencia para el desarrollo se reunieron en Washington, D.C., del 23 al 25 de enero de 1991, para la Cuadragésima Conferencia Anual sobre Desarrollo Internacional (IDC), copatrocinada por la Sociedad para el Desarrollo Internacional (SID)-Estados Unidos y la rama de Washington, D.C. de la SID, a fin de tratar el tema «De la guerra fría a la cooperación: Dinámica de un nuevo orden mundial».

En los debates sobre un nuevo orden mundial se destacó la interdependencia de los estados, especialmente en lo que atañe a los asuntos que deben resolverse a nivel internacional, entre ellos el medio ambiente, el SIDA y el narcotráfico internacional. Esta interdependencia subraya la importancia de la acción local, cuyas repercusiones pueden trascender las fronteras nacionales. El lema «pensar mundialmente, actuar localmente» significa que los cambios en el orden mundial deben comenzar por cambios en cada país. Este tema dominó en numerosos seminarios, entre ellos «Estadounidenses que piensan mundialmente y actúan localmente» y

«Aspectos internacionales de los mil puntos luminosos».

Una indicación de la conciencia creciente de la interdependencia de los estados es el avance del movimiento de la educación para el desarrollo en los Estados Unidos. Un ejemplo de ello fue la presencia de representantes de organizaciones privadas de voluntarios estadounidenses (OPV), que generalmente no están vinculadas a cuestiones del desarrollo internacional, como Los hermanos mayores/Las hermanas mayores de los Estados Unidos, la Asociación de Jóvenes Cristianas y la Fundación Mil Puntos Luminosos.

Como la educación para el desarrollo se concentra principalmente en las escuelas secundarias, y no en las universidades, se organizaron sesiones especiales para alumnos de escuelas secundarias. Durante la conferencia hubo también otras reuniones y seminarios orientados a profesionales de la educación para el desarrollo.

Este énfasis en la educación para el desarrollo refleja su importancia creciente entre los expertos en desarrollo. David Kortzen, del Foro para el Desarrollo Centrado en la Población, por ejemplo, comenzó su ponencia titulada «Nuevas ideas sobre el desarrollo y la interdependencia» señalando que, dos años antes, habría evitado un análisis

de la educación para el desarrollo porque habría parecido un tema «periférico del desarrollo». Sin embargo, hoy en día lo considera imprescindible para reflexionar sobre las viejas hipótesis a fin de adoptar un nuevo enfoque del desarrollo.

En varios seminarios se destacó que, en este proceso, el aprendizaje es bidireccional. Los países industrializados tienen mucho que aprender de los países en desarrollo y mucho que enseñarles. El reconocimiento de que la interdependencia de los estados es imprescindible para establecer un nuevo orden mundial equitativo y la información de la generación más joven (del Este, Oeste, Norte y Sur) constituirán la clave para lograr dicho orden.

Si desea comprar ejemplares del informe de la Conferencia sobre Desarrollo Internacional de 1991, que contiene varias ponencias y un análisis detallado de muchas de ellas, dirijase a: IDC, 1401 New York Avenue, N.W., Suite 1100, Washington, D.C. 20005, E.U.A. (tel.: 202-638-3111).

—Sharon L. Hershey

## LAS COMPUTADORAS EN LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

La educación para el desarrollo está entrando en la era electrónica. En junio de 1991, el Centro Nacional de Información sobre Educación para el Desarrollo (NCoDE) puso en marcha su nueva red de computadoras DevEdNet. La nueva base de datos es una ventana telescópica al mundo en desarrollo, que coloca el vasto acervo de información del NCoDE literalmente al alcance de los educadores, maestros, profesores, activistas comunitarios y cualquiera que esté interesado en aprender más sobre el desarrollo internacional y otros asuntos mundiales.

La fundación del Centro de Información, en 1988, fue el primer paso hacia la recopilación y organización del caos de material relacionado con el desarrollo que producen diversas organizaciones. La nueva base electrónica de datos facilita el acceso a dicho material, reduciendo la duplicación innecesaria, permitiendo a los educadores mante-

nerse al tanto de los últimos adelantos y facilitando la cooperación necesaria a fin de que la educación para el desarrollo sea más eficaz y oportuna. DevEdNet proporciona acceso directo en línea a datos sobre material didáctico impreso y no impreso, con anotaciones, y existe la posibilidad de que se amplíe con la adición de conferencias realizadas por medio de carteleras. DevEdNet ofrece también un calendario de eventos. Los suscriptores en línea (entre ellos bibliotecas y editoriales) podrán



Judy Schwartzstein

(De izquierda a derecha) Abby Barasch, Joelle Danant y Manuel García, empleados de NCoDE, en la sede de la entidad en Nueva York.

dar a conocer sus recursos y eventos por medio de DevEdNet. La estructura de la base de datos ha sido adaptada a las necesidades de distintos educadores, que necesitan recursos para un público, una zona geográfica, un tema o un tipo de material en particular. Los educadores especializados en el desarrollo, que con frecuencia han sido criticados por formular preguntas provocativas, pero retóricas, ahora pueden formular sus preguntas de forma más exacta y útil.

Estas preguntas pueden basarse cada vez más en la experiencia de la vida diaria, ya que la red espera convertirse en un conducto para el material producido por las ONG del Sur. Hasta ahora, gran parte del material didáctico utilizado en la educación para el desarrollo se ha producido en el Norte, lejos de la escena de la acción. El material producido en el Sur ampliará y profundizará la percepción del Tercer Mundo, y no

se limitará a desastres tales como el hambre, la sequía, los terremotos, las inundaciones o la guerra. En vez de presentar a los pueblos del Tercer Mundo como víctimas paralizadas de crisis cíclicas, en informes directos se documentará la energía social que se hace sentir en las aldeas y pueblos, mostrando la forma en que se puede canalizar la asistencia a fin de ayudar a la gente a tomar la iniciativa para mejorar su vida mediante la formación de organizaciones útiles, tales como asociaciones vecinales, grupos de salud femeninos o redes de comercialización.

Una utilización más amplia de esta información ofrecerá a los educadores un panorama más amplio y exacto de los métodos de desarrollo que dan resultado, y les permitirá examinar distintos temas junto con sus alumnos con un enfoque que imprima fuerza y esperanza. El abundante material disponible por medio del NCoDE permitirá a los educadores participar en los debates sobre temas relacionados con el desarrollo, ampliando el foro de los debates y fomentando la reflexión crítica. La organización de DevEdNet promete llevar a la educación para el desarrollo un paso más cerca de la realidad.

—Carol Ann Craig

## HABLANDO EL LENGUAJE DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

Se podría citar innumerables intentos de modificar o reemplazar prácticas agropecuarias inadecuadas, muchas de ellas de varias generaciones, que han terminado en un fracaso resonante. Las panaceas agropecuarias (tecnologías perfeccionadas en centros de investigaciones de avanzada) han fracasado miserablemente en los campos de los pequeños productores.

Una explicación de este fracaso es que los encargados de formular políticas rara vez escuchan a los productores. Los agentes de extensión agrícola, los técnicos agrónomos y los investigadores por lo general recetan remedios genéricos, es decir, conjuntos de técnicas normalizadas dirigidas a todos los productores, independientemente

de sus necesidades reales o de su utilidad. Rara vez se pide a los productores que señalen sus problemas más apremiantes durante la estación del cultivo o la información, los insumos y las técnicas necesarias para resolverlos. Si eso ocurriera, las autoridades sabrían que los servicios de extensión deben adaptarse a distintos niveles de conocimientos agropecuarios, ingresos, situación en cuanto a la tenencia de la tierra, sentido comercial y educación.

El proyecto de Comunicación para la transferencia de tecnologías en agricultura (CTTA) está mostrando la forma en que los pequeños productores agropecuarios pueden convertirse en socios eficaces de su propio desarrollo. En el *CTTA Field Manual: Practical Methods for Communicating with Farmers* (Manual de campo del CTTA: Métodos prácticos para comunicarse con los productores), que se publicará próximamente, se explica cómo funciona el proceso en diversos contextos locales.

El proyecto, que se comenzó en 1986, se llevó a cabo en cuatro lugares piloto de Perú, Honduras, Indonesia y Jordania. Tenía tres objetivos: aplicar técnicas innovadoras de comunicación al desarrollo agropecuario; formular, probar y demostrar estrategias basadas en el uso de medios múltiples y de medios de comunicación de masas que extendieran el alcance y disminuyeran el costo de la transferencia de tecnología agropecuaria; e institucionalizar el método en forma duradera.

Según José Ignacio Mata, director del programa en el Perú, «la clave del CTTA ha sido su insistencia en la identificación y agrupación de los principales protagonistas (productores, agentes de extensión e investigadores) a fin de lograr un consenso en torno a posibles soluciones para mejorar la producción y el rendimiento de los pequeños productores». Con el propósito de profundizar el diálogo, el CTTA ha usado grupos especiales, entrevistas aleatorias en los mercados y otros métodos de estudio del comportamiento.

Por ejemplo, en la región Huaráz, del Perú, en las altas montañas de los Andes septentrionales, Mata y la especialista en ciencias sociales del CTTA, Martha Cruz de Yanes, notaron que las prioridades de los agricultores no siem-



José Ignacio Mata

*Especialistas de CTTA en la sierra de Perú, grabando un programa de radio que se iba a difundir al día siguiente.*

pre coincidían con las indicadas por los investigadores. En consecuencia, reunieron a representantes de ambos grupos para examinar las diferencias y llegar a un entendimiento. El personal del CTTA y los investigadores locales formularon una estrategia de pruebas sobre el terreno con la participación de productores a fin de garantizar que las nuevas tecnologías se adaptaran a las condiciones locales y fuesen más fáciles de usar.

Por ejemplo, el espaciamiento uniforme de las plantas parecía imprescindible para que el maíz creciera mejor y en forma más pareja. Los expertos recomendaron que los agricultores abandonaran los métodos tradicionales de siembra. En vez de que las mujeres fuesen detrás del arado dejando caer un chorro continuo de semillas en los surcos, sugirieron que los agricultores hicieran hoyos para tres semillas a la vez, y que hicieran estos hoyos con una separación de 60 centímetros entre uno y otro, a lo largo de surcos con una separación de 80 centímetros entre sí. Recomendaron que, para esta tarea, usaran un zapapico o una pala, en vez de la azada indígena. No se dieron cuenta

de que, de esta manera, los únicos que podrían realizar esta tarea eran hombres suficientemente fuertes como para manejar esa herramienta durante períodos prolongados a gran altitud.

En las pruebas sobre el terreno se comprobó que los nuevos métodos eran inadecuados para el medio y que excluir a la mujer de una función tradicional ligada a la fecundidad de la tierra era contraproducente. Por lo tanto, los investigadores adoptaron otro método: una simple barra espaciadora. Con los comentarios de los agricultores, perfeccionaron las recomendaciones para su uso.

A fin de simplificar el espaciamiento, en vez de decir 60 centímetros dijeron «tres manos», y en vez de 80 centímetros, «cuatro manos». Se recomendó a los agricultores que cortaran estacas livianas de tres manos de largo para que las mujeres midieran el espacio entre las semillas sembradas y que colocaran una varilla de cuatro manos de largo detrás del arado para separar debidamente los surcos. Con este método se preservó la función tradicional de la mujer en la agricultura, no se realizaron gastos monetarios o de mano de

obra adicionales, y se logró mejorar el espaciado de las plantas.

Cuando comenzó la campaña del CTTA en Huaráz, Perú, menos del 2% de los agricultores de la zona sembraban maíz con una separación uniforme entre las plantas. Después de seis semanas de promoción del nuevo método por radio, material impreso y visitas de agentes de extensión, 61% de los agricultores habían escuchado las recomendaciones y 44% las habían adoptado.

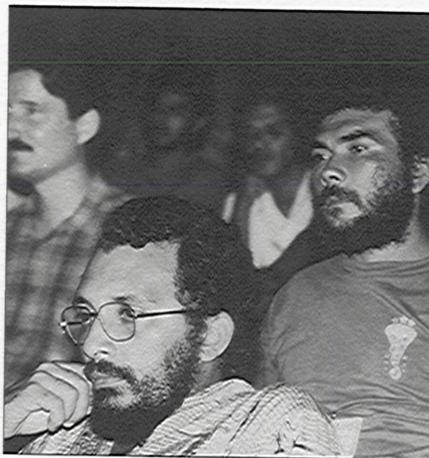
Recientemente, el CTTA ha despertado el interés de donantes bilaterales y multilaterales ansiosos por aumentar la participación de los pequeños agricultores, ampliar el alcance de los servicios de extensión, reducir los costos y promover al máximo el uso sostenido de los recursos locales. En el caso de Perú y Honduras, el método del CTTA para transferir técnicas agrícolas fue adoptado por los respectivos gobiernos nacionales dentro de los tres años siguientes al comienzo del proyecto.

Si desea conseguir ejemplares del manual del CTTA (que se publicará en inglés y en español) y una revista informativa, escriba a: Academy for Educational Development, 1255 23rd Street, N.W., Washington, D.C. 20037, E.U.A. (tel.: 202-862-1978).

—Gordon Appleby

## MÉTODO INNOVADOR PARA SALVAR LA SELVA DEL AMAZONAS

Los extractores de caucho brasileños han propuesto un método innovador para ayudar a conservar la selva del Amazonas. Con la organización de «reservas extractivas», esperan mantener su estado prístino, permitiendo al mismo tiempo a sus habitantes (indígenas, extractores de caucho y pobladores de las riberas de los ríos) vender su cosecha abundante de recursos renovables, como nueces, frutas, plantas y animales. Hace poco, el Conselho Nacional de Seringueiros (CNS) organizó un seminario con la participación de investigadores y de representantes de organismos internacionales de financiamiento, para examinar la forma en que se podrían crear y financiar



Dominique Irvine

*Participantes en un seminario reciente sobre reservas extractivas copatrocinado por el Conselho Nacional de Seringueiros.*

estas reservas.

Los riesgos son grandes para todos. La región del Amazonas, en Brasil, contiene casi el 30% de las selvas tropicales del mundo, y allí viven más de 30.000 especies de plantas. Un gran motivo de alarma es que, según se estima, durante los últimos 15 años los ganaderos, mineros y pequeños productores agropecuarios desesperados por conseguir tierras han talado prácticamente el equivalente de la superficie de Francia, es decir, el 10% de la selva. La deforestación ha traído aparejada la destrucción de gran parte del frágil humus de la zona y ha causado la extinción de innumerables animales y plantas. Además, ha causado el desplazamiento forzoso de los pobladores indígenas, y ahora amenaza con alterar el clima regional y tal vez el mundial.

A fin de frenar o revertir esta tendencia destructiva, los extractores de caucho han organizado un firme movimiento de base para promover métodos de desarrollo que no perjudiquen al medio ambiente. Su dirigente más conocido era Chico Mendes, cuyo asesinato en 1988 atrajo la atención mundial al problema de la deforestación del Amazonas. Como resultado de los esfuerzos que los extractores de caucho y los grupos de defensa del medio ambiente vienen realizando desde 1987, el gobierno brasileño ha creado 14 reservas extractivas que abarcan casi

7.500.000 acres y benefician a unas 9.000 familias.

El concepto de reservas extractivas ganó credibilidad cuando los científicos se percataron del valor ecológico y económico intrínseco de los bosques naturales, frente a la tala para el uso de la madera y la cría de ganado. Ahora que se han creado las reservas, existe una preocupación creciente por demostrar su viabilidad económica, a fin de que no se conviertan en otro elemento de una larga lista de «soluciones» para el desarrollo bien intencionadas, pero que han fracasado. El seminario del CNS sobre «Alternativas económicas para las reservas extractivas» fue copatrocinado por el Instituto de Estudos Amazônicos (IEA), donatario de la Fundación Interamericana, a fin de pasar de la teoría a la práctica. Esta reunión, que tuvo lugar en Rio Branco, capital del estado amazónico de Acre, del 24 al 28 de febrero de 1991, se centró en cinco recursos renovables: caucho, productos de la madera, nueces del Brasil, otros productos tales como frutas y plantas, y agricultura alternativa. Participaron extractores de caucho, dirigentes indígenas, expertos en medio ambiente, científicos y representantes de organismos donantes internacionales y bancos multilaterales.

Además de examinar las características biológicas y los requisitos en materia de procesamiento de diversas reservas extractivas, los participantes analizaron las posibilidades comerciales de cada recurso, entre ellos muchas de las 286 variedades de fruta que los botánicos han indicado que podrían utilizarse para fabricar helados, jugos y mermeladas. Aunque muchos productos forestales son considerados demasiado exóticos para venderlos en el exterior, muchos analistas creen que el interés internacional creciente en salvar la selva podría reflejarse en una demanda de dichos productos. Por ejemplo, el año pasado Cultural Survival, con sede en Boston, importó más de 1.000 toneladas de nueces del Brasil y las vendió a compañías estadounidenses tales como Ben and Jerry's Ice Cream.

Las reservas extractivas constituyen un intento sencillo, pero audaz, de resolver uno de los dilemas más urgentes

de nuestra época: la conservación de las últimas selvas del planeta sin obstaculizar el desarrollo económico de sus habitantes. Si las reservas extractivas del CSN tienen éxito, podrían ofrecer un modelo de base de desarrollo sostenido para los habitantes no sólo del Amazonas, sino también de otras selvas del resto del mundo.

—John W. Garrison II

## HACIÉNDOSE CARGO DEL PROCESO PACIFICADOR

La región del Medio Magdalena, del centro de Colombia, es notoria por ser una de las zonas más sangrientas del

país, quizá sobrepasada sólo por la ciudad de Medellín. La violencia del Medio Magdalena no es el narcoterrorismo que se presenta en los medios de comunicación de América del Norte, sino el resultado de enfrentamientos entre guerrilleros izquierdistas, el ejército colombiano y escuadrones paramilitares de la muerte.

La población local, atrapada en el remolino mortal, a veces se ve forzada a tomar partido por un bando u otro. De los campesinos del Medio Magdalena, que se encuentran entre los más pobres de Colombia, se espera no sólo que apoyen una ideología determinada, sino también que provean alimentos y suministros, servicios de transporte e

información. Sin embargo, ante la más mínima sospecha de que están proporcionando apoyo de ese tipo, el bando contrario impone sentencias sumarias de muerte a familias enteras.

Eso es lo que ocurría en el pueblo de La India, en la región del Carare, a 160 kilómetros al norte de Bogotá. Durante las décadas de 1970 y 1980, los pobladores habían sido aterrorizados primero por soldados y guerrilleros, y después por bandas paramilitares. Un día de mayo de 1987 en que el número de muertos en la región ascendió a varios cientos, un grupo de miembros armados de un escuadrón de la muerte llegó al pueblo y presentó cuatro opciones a los habitantes: tomar partido

## DONATARIOS DE LA FUNDACIÓN INTERAMERICANA EN LA NOTICIA

El boletín del Banco Interamericano de Desarrollo, *El BID*, señaló que dos donatarios de la Fundación recibirán fondos por medio del Programa para Pequeños Proyectos del Banco. En México, **Asesoría Dinámica a Microempresas** ampliará un programa de microempresas en Matamoros, Monterrey, Saltillo y Torreón y en Trinidad y Tobago la **Trinidad and Tobago Development Foundation, Ltd.**, concederá préstamos para que los graduados de escuelas vocacionales puedan iniciar o ampliar pequeñas empresas.

• *El BID* anunció también que la **Coope- rativa Agropecuaria Limitada de Agua para Riego (CALAGUA)** es uno de los tres grupos uruguayos que compartirán un nuevo préstamo de US\$22.800.000. CALAGUA, que produce caña de azúcar, abrirá una fábrica de alimentos congelados donde se elaborarán coliflor, fresas, espárragos y otros cultivos comerciales no tradicionales.

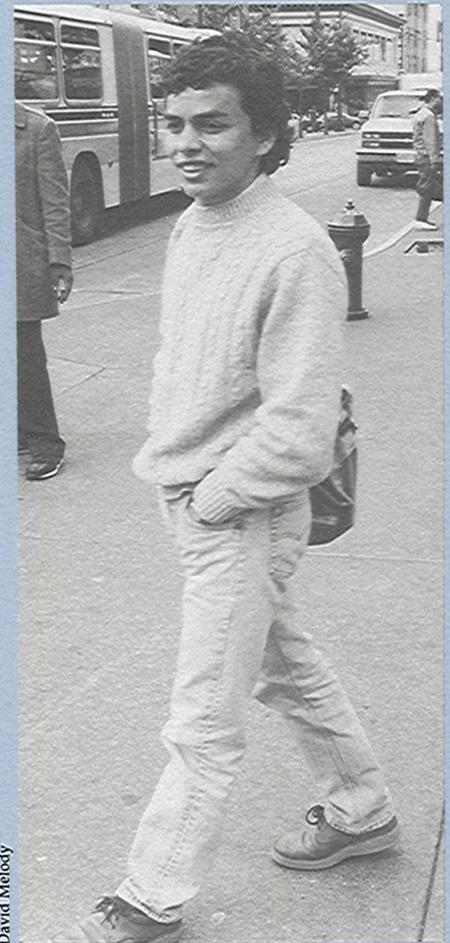
• La **Fundación Pro Iguana Verde**, que enseña a los pequeños productores de Costa Rica a criar iguanas en su hábitat natural como alternativa frente a la

agricultura de roza y quema y la ganadería, es uno de los proyectos modelo mencionados en la revista *World Watch* que usan métodos innovadores de manejo de la fauna silvestre para conservar los bosques.

• En *Foundation News* se señala que las ONG latinoamericanas que están luchando para promover la democracia deben acudir con frecuencia creciente a fundaciones norteamericanas para conseguir fondos. Se señalan dos grupos brasileños, el **Centro Luiz Freire** y el **Instituto de Ação Cultural**, como ejemplos típicos de ONG con una base de financiamiento diversificada, cuyos recursos provienen principalmente de instituciones de Europa Occidental que ahora están tratando de dirigir sus recursos hacia Europa Oriental.

• Carlos Lara, administrador de la **Fundación Servicio Juvenil**, organización colombiana que rescata a los niños de

Carlos Lara, de Colombia, durante su estadía en Seattle, Washington.



David Melody

por los militares, hacerse guerrilleros, irse de la zona o morir.

En cambio, los pequeños productores de La India optaron por unirse. Con el lema «Por el derecho a la vida, la paz y el trabajo», casi 7.000 familias formaron la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC). La asociación notificó de inmediato a los escuadrones de la muerte, los comandantes del ejército y los guerrilleros izquierdistas que existía una quinta opción: los campesinos de Carare exigieron el fin de la violencia y de los demás abusos, y prometieron no proporcionar más apoyo de ninguna clase a ningún grupo armado que operase en la región.

Quizá fue su compromiso inconmo-

vible a rechazar la violencia o su insistencia en un diálogo equitativo y continuo con todas las partes lo que llevó a los combatientes a dejar a los pobladores de La India en paz, por lo menos por un tiempo. Alentada por el éxito inicial, la ATCC no se contentó con manifestaciones masivas en pro de la paz (en una manifestación realizada en agosto de 1987 participaron 8.000 campesinos), sino que comenzó a abordar los problemas fundamentales de la región del Carare: la pobreza y la degradación del medio ambiente. En 1988 la ATCC puso en práctica una serie de iniciativas de desarrollo local, entre ellas un almacén cooperativo, la construcción de un centro de salud y un proyecto de reforestación.

En febrero de 1990 hubo un nuevo brote de violencia. Tres dirigentes y fundadores de la asociación fueron asesinados en una heladería de Cimitarra, un pueblo a sólo 29 kilómetros de La India. Un periodista colombiano, que estaba preparando un artículo sobre la asociación para la British Broadcasting Corporation (BBC), también fue asesinado.

A pesar de este golpe, la ATCC reiteró su compromiso a rechazar la violencia y eligió a nuevos dirigentes para que continuaran llevando en alto la bandera. En retribución a sus esfuerzos, la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare recibió en 1990 el Premio al Sustento Acertado, conocido como el Premio Nobel de la Paz alternativo. Los dirigentes de la asociación viajaron a Estocolmo en diciembre pasado para recibir un cheque de US\$40.000 en el parlamento sueco.

El futuro del proceso pacificador de la asociación es esperanzador, pero vulnerable. Si bien el reconocimiento internacional quizá sirva de factor de disuasión de la violencia, no garantiza que los pequeños productores del Carare continúen viviendo y trabajando en paz. Sin embargo, tal como señala Oscar Gaitán, presidente de la ATCC, nadie desviará a la asociación de su rumbo, y ésta servirá de ejemplo para otras organizaciones de base que están luchando para sobrevivir y promover el desarrollo en Colombia. ◇

—Jamie K. Donaldson

## Se nombra al embajador Perrin presidente de la Fundación

Daphne White

El embajador Bill K. Perrin, nuevo presidente de la Fundación Interamericana, aporta una trayectoria rica y variada a este nuevo desafío: la conducción de la Fundación Interamericana durante su tercer decenio de existencia.

Tras 20 años de trabajo como propietario y gerente de diversas empresas y un breve periodo de jubilación, Perrin inició una brillante carrera como funcionario público. Desde 1982 ha sido director del Cuerpo de Paz de los Estados Unidos en Belice, director del Cuerpo de Paz para la región del Caribe Oriental, Director regional del Cuerpo de Paz para África (con sede en Washington, D.C.), embajador de los Estados Unidos en Chipre y, por último, subsecretario adjunto de asuntos del Cercano Oriente y el sur de Asia en el Departamento de Estado.

La labor de la Fundación no es nada nuevo para Perrin. Durante su trabajo con el Cuerpo de Paz, cooperó con la Fundación en varios proyectos. «El principal recurso del Cuerpo de Paz es sus voluntarios, y el principal recurso de la Fundación es dinero, pero la meta de ambas organizaciones, es decir, ayudar a la gente a ayudarse a sí misma, es muy similar», dijo. Recuerda especialmente el trabajo que realizó con la Fundación para ayudar a una federación de apicultores de Belice y a una fábrica de velas en Dominica.

«Con el correr de los años, he tenido la oportunidad de volver a ver muchos proyectos que todavía están funcionando y que marchan muy bien», dijo Perrin. Señaló que casi todos estos proyectos fructíferos dieron resultado porque fueron iniciados y dirigidos por la población local.

«En el campo del desarrollo, puede resultar difícil determinar si los es-

la calle, fue entrevistado en el *Christian Science Monitor* sobre su reciente estadía de dos años en los Estados Unidos para estudiar los programas de servicios sociales y bienestar social del país.

- En *CIKARD News*, publicado por el Centro de Conocimientos Indígenas para la Agricultura y el Desarrollo Rural, se señala que la **Fundación para la Educación Superior (FES)** ha patrocinado un estudio del uso sostenido de recursos por los indígenas awa, que viven cerca de la Reserva Natural de La Planada, en el sudoeste de Colombia, zona conocida por la flora y la fauna sumamente diversas.

- En un artículo publicado en la revista *TIME* sobre el gran número de latinoamericanos que se están convirtiendo del catolicismo al protestantismo, se cita a Henrique Mafrá Caldeira de Andrada, director del **Instituto de Estudos da Religião**, quien afirma que ello se debe a que «los evangélicos satisfacen mejor las necesidades emotivas y espirituales de la gente».

- El *Capital* y *La hora popular*, dos periódicos uruguayos, señalaron que la **Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL)** recibió un préstamo trienal de US\$500.000 del BID para incrementar el capital de un fondo rotatorio de crédito para sus siete instituciones afiliadas.

—Recopilado por María Lang

fuerzos que se están realizando realmente ayudan a los beneficiarios a resolver sus problemas prioritarios», dijo. «Sin embargo, como la Fundación responde a propuestas de proyectos, en vez de proponer proyectos, en cierto sentido estamos en buenas condiciones para cooperar con la gente que se esfuerza para mejorar su situación.»

El 7 de enero de 1991, el Consejo Directivo de la Fundación Interamericana eligió por unanimidad a Perrin, quien sucederá a Deborah Szekely en calidad de cuarto presidente de la Fundación. Perrin es un viejo amigo del presidente del Consejo Directivo de la Fundación, Frank D. Yturria: ambos son empresarios de Brownsville y tienen lazos con Texas y México.

Perrin afirma que está encantado con el desafío de aplicar sus conocimientos y principios gerenciales a nuevas tareas. «Me gusta abordar algo y ver si puedo lograr que funcione mejor», explicó.

«Hace varios años inventé una máxima: Se conducen personas, se manejan objetos o programas y se administran números. Es decir, no se puede conducir a un mueble hasta el otro lado de una sala; hay que conseguir los recursos necesarios para lograrlo. Se conduce a la gente, porque a la gente no le gusta que la manejen. Y se administran números, porque si se manejan nú-



Annette Oliveras

El embajador Bill K. Perrin (segundo de la derecha) y su esposa, Courtenay, conversan con Deborah Szekely (a la izquierda), presidente saliente de la Fundación Interamericana, durante la ceremonia del juramento de Perrin, el 19 de febrero de 1991.

terminado el trabajo. Al cabo de un año, los problemas de gestión y de desmoralización se habían resuelto.

Durante su carrera como funcionario

ciones del Canciller James Baker por su trabajo.

A pesar de haber ocupado recientemente altos cargos en el gobierno de los Estados Unidos, todavía se considera como un empresario.

«Nunca me he sentido de otra manera», afirma con sencillez. «Creo en la llamada escuela de administración de J. Paul Getty: las personas que son buenos dirigentes y gerentes pueden dirigir en cualquier sector. Si se comprenden los principios básicos de la administración, se pueden aplicar a cualquier producto.»

Este concepto gerencial va muy bien con Perrin. Después de establecer su primera fábrica en México a los 26 años, fue propietario y gerente de diversas empresas, tanto en Texas como en México.

El servicio público ha obligado a Perrin a abandonar la mayoría de sus pasatiempos, entre ellos la pesca en alta mar, el buceo, el cultivo de orquídeas y la exploración de cuevas. Sin embargo, su pasión por la historia no se ha agotado, y continúa estudiando el pasado

---

## «Como la Fundación responde a propuestas de proyectos, en vez de proponer proyectos, estamos en buenas condiciones para cooperar con la gente que se esfuerza para mejorar su situación.»

---

meros, se va a parar a la cárcel. Si todo eso se mantiene en sus carriles, casi cualquier organización puede tener éxito.»

A Perrin le gustan los nuevos desafíos. En 1982 aceptó una misión de dos años y medio como director del Cuerpo de Paz de Belice, programa que venía experimentando problemas, con la idea de volverse a su casa una vez

público, Perrin se ha destacado al abordar complejos problemas institucionales y normativos, llegando al momento culminante con su nombramiento como embajador de los Estados Unidos en Chipre. En 1989, bajo su dirección, la misión de Chipre recibió uno de sólo cuatro premios del Inspector General a la embajada mejor dirigida, y Perrin recibió las felicita-

# Libros

de China, Chipre, el Medio Oriente y América Latina. «A veces, una película o un artículo me despiertan la curiosidad y durante un tiempo leo todo lo que puedo sobre el tema», afirma.

Hacer frente a los desafíos y enorgullecerse de las conquistas son conceptos que Perrin conoce muy bien. Recuerda una reunión reciente de microempresarias de Belice, que observó durante su primer viaje como presidente de la Fundación. Cada una de ellas había recibido un préstamo de la Fundación y había convertido sus ideas en una microempresa fructífera.

«Una mujer había abierto una tienda y ahora tenía varios empleados que trabajaban para ella», recuerda. «Me sorprendió cuán orgullosa estaba: además de devolver el préstamo, estaba ahorrando, y lo había hecho todo ella sola.»

«Acojo con beneplácito la oportunidad de ayudar a la Fundación a propagar estos sentimientos de orgullo y realización entre los pobres de América Latina y el Caribe. Disfruto mi trabajo en la Fundación Interamericana y lo hago con entusiasmo.»

Después de esta misión, quizá vuelva realmente a la vida privada, o tal vez decida hacer frente a otro desafío que se presente en su camino. Perrin admite que su vida ha sido «muy afortunada» e impredecible, y no muestra signos de cambio. ♦

*DAPHNE WHITE es una periodista de Washington, D.C., que escribe artículos sobre el desarrollo y problemas relacionados con la conservación del medio ambiente.*

## ¿CAMBIÓ SU DIRECCIÓN POSTAL?

Por favor envíe su notificación, junto con una etiqueta con la dirección vieja, si es posible, a:

FUNDACIÓN INTERAMERICANA  
Oficina de Publicaciones  
1515 Wilson Blvd.  
Rosslyn, Virginia 22209, E.U.A.

**SEARCHING FOR AGRARIAN REFORM IN LATIN AMERICA**, publicado bajo la dirección de William Thiesenhusen. Boulder, Colorado: Westview Press, 1989.

### Gayle Morris

William Thiesenhusen, experto en economía agrícola, escribe que «la agricultura se caracteriza por una gran diversidad social, que explica la compleja realidad de América Latina». En esta colección de ensayos, Thiesenhusen y otros 17 autores examinan el complejo papel de la reforma agraria en Ecuador, Perú, Chile, México, el Caribe y Centroamérica.

La gama de ejemplos es amplia: desde los esfuerzos del gobierno mexicano durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas para absorber a los movimientos populares de la reforma agraria en los años treinta hasta los intentos actuales en El Salvador y Nicaragua, donde la guerra civil y la reforma agraria están irremediamente entrelazadas. A pesar de esta diversidad, el libro presenta cuatro temas claros: el abandono creciente de las cooperativas agrícolas y la tendencia a la explotación de parcelas pequeñas en Chile, Perú, la República Dominicana y otros países, la transformación de los pequeños agricultores en trabajadores agrícolas en gran escala en países tan alejados como Ecuador y México, la perpetuación de la dualidad económica y política del sector rural, y la orientación de los beneficios de la reforma a un grupo minoritario de beneficiarios.

La reforma agraria es también un movimiento social que aborda las relaciones de la población, al mismo tiempo que define la posibilidad de conseguir tierras. En este libro, Thiesenhusen afirma que la reforma agraria en América Latina, al igual que otros movimientos sociales de la región, se ha «burocratizado, se ha vuelto gris... y, por lo tanto, menos evidente». Ello se debe en gran medida al papel obstructionista del gobierno en el proceso de reforma. En la mayoría de los países latinoamericanos, los organismos estatales han ahogado los intentos de re-

forma en trámites burocráticos o neutralizado los intentos locales de cambiar el orden de la propiedad. Aunque en muchos estados los hacendados han sido reemplazados por el gobierno (con frecuencia representado por un funcionario de la reforma agraria), el sistema paternalista se mantiene intacto. No obstante, la experiencia de Honduras indica que las organizaciones campesinas nacionales o las asociaciones fuertes de productores pueden frustrar este tipo de absorción o neutralización.

En la introducción, Thiesenhusen señala que el propósito del libro «es aumentar la visibilidad de las políticas de reforma agraria y poner de relieve sus dimensiones [para fomentar] el debate y la discusión». Ofrece un contexto para los capítulos siguientes, que se refieren a países específicos, presentando un panorama general de los problemas relacionados con la reforma agraria, entre ellos la estructura de la agricultura en América Latina. Cada capítulo tiene su propia bibliografía, que en algunos casos es más completa que en otros, y el libro contiene un índice. Al presentar distintos análisis de la reforma agraria en varios países, entre ellos El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Perú y Chile, en vez de tratar de analizar los intentos de reforma en muchos países, Thiesenhusen invita a los lectores a examinar sus propias hipótesis sobre el éxito o el fracaso de la reforma agraria en general.

El último capítulo de Thiesenhusen es especialmente útil para el lector, ya que explica la razón por la cual los modelos de reforma agraria previamente mencionados en general no han alcanzado los objetivos económicos o sociales que se habían fijado. La reforma agraria en América Latina todavía está en pañales. De los tres casos nacionales que se presentan en este libro no se puede inferir si la reforma agraria llegará a la madurez en el siglo XXI. Lo que se ve con claridad es la multiplicidad de mecanismos que varios gobiernos latinoamericanos han inventado para limitar la reforma agraria durante los últimos 60 años. ♦

*GAYLE MORRIS, ex becaria de la Fundación*

Interamericana, enseña en Penn State Erie, The Behrend College. Este libro se puede obtener de Westview Press, 5500 Central Ave., Boulder, Colorado 80301, E.U.A. (tel.: 303-444-3541).

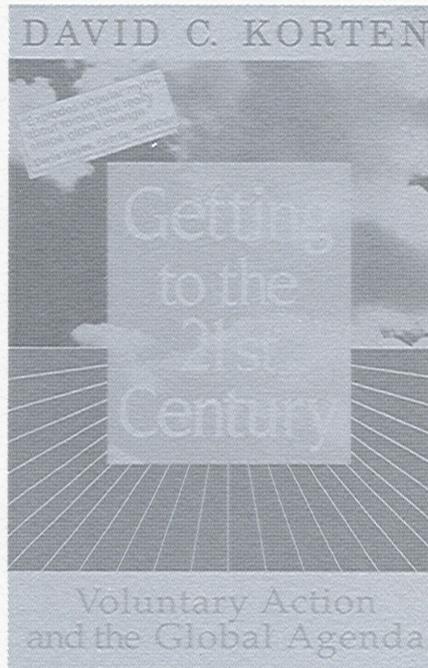
**GETTING TO THE 21ST CENTURY: VOLUNTARY ACTION AND THE GLOBAL AGENDA**, de David Korten. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1990.

### Barbara Annis

*Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda* es, por encima de todo, una narración del proceso de concientización personal de David Korten, destacado experto en desarrollo. En segundo lugar, presenta un argumento bien claro a favor de un mayor número de actividades descentralizadas en el campo del desarrollo, dirigidas por voluntarios.

Tras varios años de cautiverio en el laberinto de la burocracia del desarrollo, Korten irrumpen en el umbral del siglo XXI, entrecano y desilusionado de la lucha, con instantáneas de sus años de trabajo para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco Mundial y la Fundación Ford, y una exposición redentora de su enfoque del futuro. La importancia de la narración radica no tanto en lo que se dice (de hecho, gran parte ya se ha dicho) como en quién lo dice.

Korten es un escritor increíblemente prolífico y durante mucho tiempo ha sido un importante portavoz de las instituciones de asistencia para el desarrollo. Por ejemplo, durante la década de 1980 ayudó a reorientar la atención de la USAID hacia un mayor financiamiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG). La legitimidad de Korten, que deriva del hecho de que ha sido un protagonista de este proceso, quizá le permita captar la atención del personal de estos organismos de una forma que otros críticos ajenos a dichas instituciones no han logrado hacer.



Si Korten hubiese atisbado un poco antes por encima de los confines estrechos de la burocracia oficial del desarrollo, podría haber llegado a algunas de las mismas conclusiones en una época en que todavía habría podido influir en sus colegas desde adentro.

Gran parte del «mapa» de Korten que encamina a los expertos en desarrollo y a los futuros expertos hacia el siglo XXI está regado de historias de proyectos que fracasaron, llevados a cabo por muchos de los organismos para los cuales el mismo Korten trabajó. Muy pocas de estas actividades «oficiales» para ayudar a la población de escasos recursos reciben elogios y muchas están marcadas por el estigma de la indiferencia, la malevolencia abierta o un simple enfoque equivocado.

En el universo del desarrollo de Korten hay muy poco lugar para los errores honestos, e incluso para los esfuerzos honestos, pero carentes de imaginación, para abordar los problemas con los recursos disponibles.

En todo el libro, al abordar las fallas del desarrollo internacional, Korten habla en primera persona del plural («tenemos un problema»), pero adopta un

tono reservado al plantear posibles soluciones. Escribiendo desde la cima de la montaña del conocimiento recién adquirido, se aleja del plural para identificarse con «el pueblo» en abstracto y su potencial desaprovechado para un futuro mejor.

*Getting to the 21st Century* comienza con una lista sensacional de la mayoría de los males que afectan a la población de bajos ingresos del mundo y una exposición del fracaso de los intentos de los organismos «oficiales» de desarrollo para resolverlos. Esta lista negra incluye los fracasos de organismos internacionales privados de asistencia, por responder de forma exagerada frente a situaciones de crisis, y las ONG, condenadas por su enfoque autolimitante de sus funciones y potencial.

Justo cuando el lector comienza a desesperarse, la historia se repliega sobre sí misma, como una cinta de Möbius, y vuelve al mismo Korten. Al igual que un contador que sacude la cabeza en forma desalentadora mientras examina los comprobantes de ingresos de un cliente para preparar la declaración de impuestos, pero después le explica la forma en que ha logrado reducirle los impuestos, Korten presenta una solución parcial: el compromiso colectivo encabezado por voluntarios. Y para demostrar que habla en serio, anuncia la fundación del People-Centered Development (PCD) Forum.

El argumento de Korten a favor del desarrollo centrado en la población es incuestionable: ¿qué funcionario a cargo de programas de desarrollo o qué otra persona se opondría abiertamente a un argumento que dé prioridad a la gente? Tampoco es probable que alguien esté en desacuerdo con su lista de objetivos, entre ellos la necesidad de una mayor equidad y de conservar mejor el medio ambiente y los recursos naturales y humanos, fuera de los pocos extremistas que recientemente han afirmado que la equidad, como concepto vinculado al desarrollo, ha caducado.

*Getting to the 21st Century* está lleno de pasajes sonoros, párrafos que reflejan sentimientos eminentemente citables, pero adolece de una carencia sorprendente de análisis. Al condenar la mayoría de las actividades actuales en

# Recursos

el campo del desarrollo y elogiar simultáneamente al «pueblo», Korten pasa por alto a los especialistas bien intencionados que trabajan para alcanzar las metas que él mismo preconiza.

Su antiestatismo es igualmente sorprendente, en particular si se tiene en cuenta la cantidad de nuevos gobiernos civiles democráticos. Korten descarta la idea de una función legítima del gobierno en el desarrollo y presenta a los funcionarios públicos como los peones de los segmentos más poderosos de la sociedad o como personas simplemente corruptas. ¿Entre su «pueblo» no hay nadie que aspire a ocupar cargos públicos a fin de dar más poder a sus amigos y vecinos? ¿Quién puede erigirse en árbitro de intereses reales conflictivos, por ejemplo? ¿Ha el sector privado demostrado que es el depositario perfecto de la confianza del «pueblo»?

En este mundo ideal del desarrollo también brilla por su ausencia el papel de los grupos que se dedican a tareas específicas; su descripción en blanco y negro no deja lugar para tonos neutros. La gente sincera que cobra un sueldo también queda excluida (el dinero corrompe). Sin embargo, Korten nunca elabora a fondo lo que motiva y sostiene a las legiones que constituyen sus mil puntos de luz en la comunidad del desarrollo.

Korten expresa claramente las prioridades básicas de la verdadera asistencia para el desarrollo, basada en los seres humanos, pero debido a que no incluye los esfuerzos oficiales, los expertos en desarrollo y otros aliados potenciales, es improbable que atraiga a nuevos partidarios de su «movimiento popular» abstracto. Es más probable que ello conduzca a la justificación del desmantelamiento de toda la asistencia oficial para el desarrollo, en vez de a su reemplazo. ♦

BARBARA ANNIS integra el equipo de redacción del *Latin American Index*, boletín quincenal publicado en Washington, D.C., por *Welt Publishing*. Además, es corresponsal de muchas otras publicaciones internacionales sobre los problemas de la economía y el desarrollo de América Latina. Este libro puede obtenerse de *Kumarian Press*, 630 Oakwood Ave., Suite 119, West Hartford, Connecticut 06110-1505, E.U.A. (tel.: 203-953-0214).

Los artículos sobre recursos que se publican en este número de *Desarrollo de Base* fueron preparados por ONG que han trabajado con la Fundación Interamericana. Varias organizaciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay ofrecen una amplia gama de documentos sobre agricultura, educación y salud, así como la creación de fuentes de ingresos para los jóvenes. Si bien difieren en cuanto a enfoque, estilo o destinatarios, todos buscan, de forma directa o indirecta, ayudar a los clientes y beneficiarios.

**Plantas Medicinales**, libro con magníficas ilustraciones publicado por el Centro de Capacitación para la Acción Social (CEDCAS) en Costa Rica, combina dibujos bastante grandes en tinta y un texto sencillo para facilitar la identificación de las plantas medicinales comunes del país y orientar al lector paso por paso en la preparación de tisanas, jugos, baños, compresas, gárgaras,

Ilustración de Plantas medicinales.



friegas, tinturas e inhalaciones.

Un capítulo presenta esta información en un cuadro fácil de leer, en el cual se enumeran más de 150 plantas, desde la acederilla (*oxalis acetosella*) hasta la zornia (*dicliptera unguiculata*), con las cuales se pueden tratar alrededor de 140 enfermedades y síntomas. Se presentan también recetas de remedios populares para el acné, la

jaqueca, el reumatismo, la diabetes y los tos, así como recetas para preparar jabón, champú y ungüentos.

Un libro de este tipo no estaría completo sin algunas secciones sobre los efectos benéficos del ajo y del ubicuo limón. En ese sentido, el lector no quedará desilusionado, ya que en el libro se señala que el limón cura más de 170 enfermedades. El manual concluye con un análisis profundo de los principios de la nutrición y la buena salud, presentados claramente y acompañados de ilustraciones llamativas.

Si desea solicitar ejemplares, diríjase a CEDCAS, Apartado 10250, San José, Costa Rica, Centroamérica (teléfono: 21-98-09).

A fines de 1990 se publicó el primer número de **Salud: Culturas de Colombia**, revista de la Fundación para el Etnodesarrollo de los Llanos Orientales de Colombia (ETNOLLANO), cuyo propósito es fomentar el diálogo entre los profesionales interesados en la salud comunitaria.

La revista se divide en cuatro secciones: «Temas de Reflexión», que contiene artículos técnicos o analíticos sobre medicina, antropología, salud pública y otras disciplinas conexas; «Acción», título que reúne historias casuísticas de servicios de salud y educación comunitarios, como la búsqueda de tratamiento ambulatorio para la tuberculosis en zonas rurales aisladas; «Ideas Pedagógicas», que expone nuevas técnicas y material didáctico fácil de preparar, como un «televisor» de cartón que agiliza la educación para la salud; y «Actualidad», calendario de eventos y cartelera con ilustraciones llamativas en la cual se indican publicaciones y actividades relacionadas con la salud comunitaria.

*Salud* sale tres veces al año, publicada

por ETNOLLANO, institución sin fines de lucro de investigaciones aplicadas que trabaja con organizaciones locales, maestros bilingües y promotores de salud para mejorar la educación, la salud y el desarrollo socioeconómico de las colonias indígenas rurales y urbanas del este de Colombia. El jefe de redac-

lar. Por medio del autodidactismo solidario se convirtieron en sus propios maestros, combinando el aprendizaje con la autoevaluación para alcanzar la autosuficiencia.

SEDAC ha publicado muchos otros folletos informativos y fáciles de leer, entre ellos una historia de San Pablo

C.P. 42300 (teléfono: 3-0717).

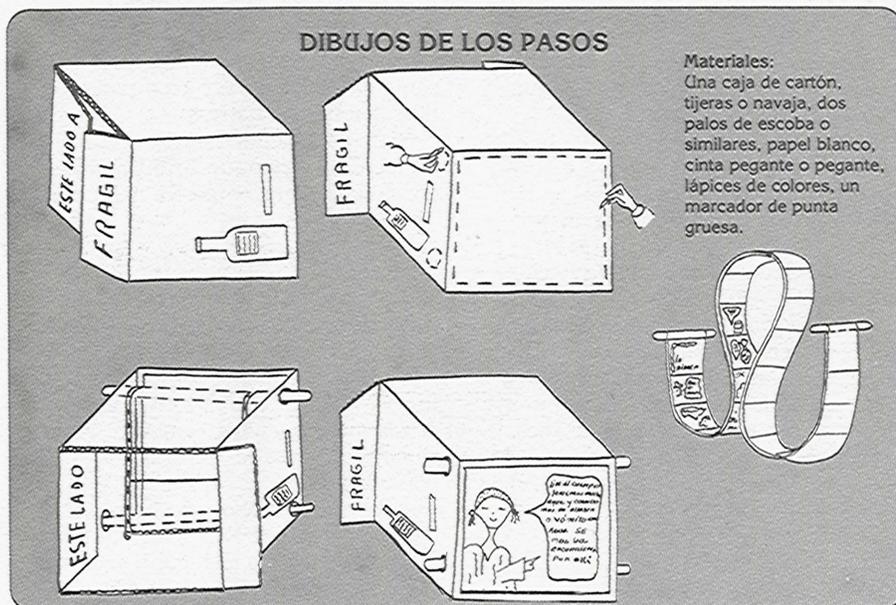
Aunque por lo general se presenta como una estrategia para que las familias consigan más y mejores alimentos a menor costo, la horticultura familiar eficaz también puede constituir una fuente de ingresos, ya que el excedente de la producción se puede vender. El Centro de Educación y Tecnología (CET), muy conocido por sus actividades de capacitación en horticultura orgánica y tecnología apropiada, explica este concepto en su manual de horticultura familiar **El Huerto Familiar Urbano**.

Las ilustraciones en tinta y el texto cuidadosamente redactado guían al lector paso por paso en la selección y preparación de una parcela, por opciones que comprenden camas elevadas, macetas de arcilla, baldes, terraplenes o pilas de cubiertas de neumático desechadas, así como en la germinación de las semillas, en el cultivo y en la cosecha. A los horticultores urbanos les interesará especialmente la sección sobre producción de abonos caseros en abo-  
neras y sobre cría de pollos.

Otro manual del CET, de la serie «Colección somos capaces», es **Cuidados de un Pequeño Plantel Lechero**, que está dirigido a los pequeños productores de lácteos. Este manual es mucho más técnico que *El Huerto*, presenta un análisis de los aparatos digestivo y reproductor del ganado y explica cómo cuidar a los terneros, las ventajas relativas de distintos piensos, la construcción de cobertizos y enfermedades comunes del ganado lechero. Para comprender el material, es necesario entender bien el español escrito.

Si desea encargar una de estas publicaciones o solicitar una lista de publicaciones, escribese al Centro de Estudios en Tecnologías Apropriadas para América Latina, Casilla 197-V, Valparaíso, Chile, S.A. (teléfono: 234-1141).

En **Empresas Asociativas Juveniles**, publicado por el Foro Juvenil, se analiza la labor del Foro en el sentido de apoyar a las microempresas dirigidas por jóvenes propietarios en el Uruguay y crear más fuentes de trabajo para los



En esta ilustración de Salud se explica cómo fabricar un «televisor» de cartón para usar como material didáctico en la educación para la salud.

ción invita a los colombianos y a otras personas interesadas a presentar artículos que fomenten la reflexión, el análisis y el debate.

Si desea información sobre la presentación de artículos, sobre suscripciones o sobre otras publicaciones de ETNOLLANO, escribese a ETNOLLANO, Apartado 55455, Bogotá, Colombia, S.A. (teléfono: 258-8098).

**Autodidactismo Solidario**, publicado por Servicios de Educación de Adultos, A.C. (SEDAC), relata la historia de un movimiento autodidáctico del valle del Mezquital, en México. Los participantes en este movimiento formaron «círculos de aprendizaje», borrando los límites entre maestros y alumnos y ensayando un método pionero de educación popu-

Oxtotipán; una obra completa, pero concisa, sobre medicina alternativa; y descripciones de cooperativas artesanales, fondos rotatorios de préstamos y establos colectivos. Estos folletos, que están dirigidos a promotores comunitarios, plantean dos preguntas retóricas básicas. La primera es: ¿Qué es mejor: dar pescado a los hambrientos o enseñarles a pescar? La segunda pregunta es una ampliación de la primera: ¿Es mejor enseñar a la gente a pescar o ayudarle a organizar una cooperativa de pesca?

Para encargar estos folletos u otros de SEDAC, escribese a la Fundación Friedrich Ebert, Ejército Nacional 539, Quinto Piso, Ciudad de México, México, C.P. 11520 o a Servicios de Educación de Adultos, A.C., Juárez 12-A, Ixmiquilpán, Hidalgo, México,

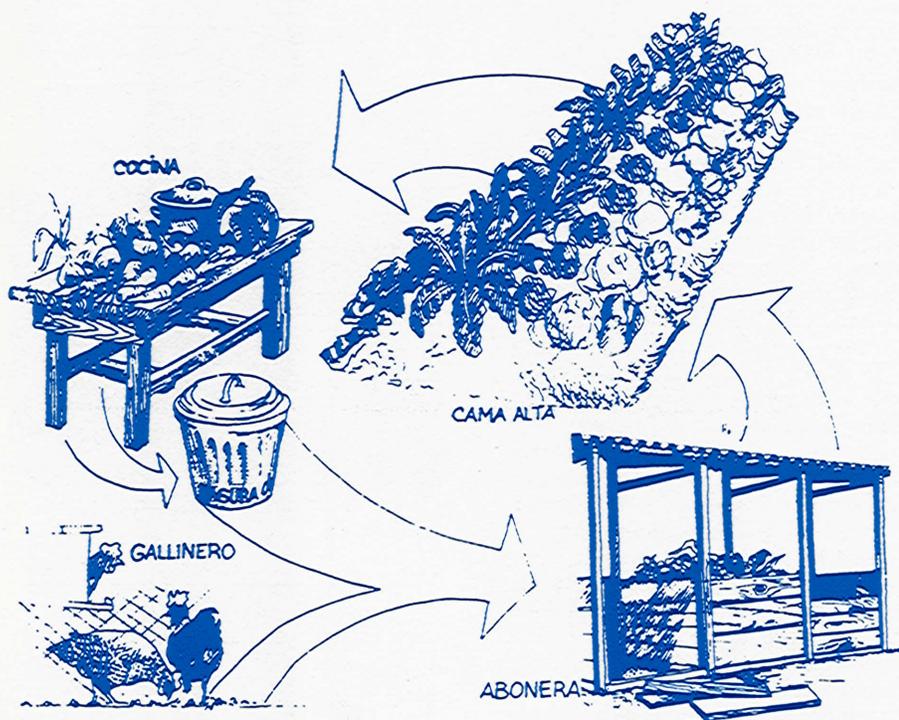


Diagrama tomado de El Huerto Familiar Urbano, en el cual se ilustra el proceso de fabricación de abono casero con desperdicios de la cocina y estiércol de pollos.

jóvenes que no requieran experiencia.

El libro se divide en tres capítulos y tiene varios apéndices detallados. En el primer capítulo se describe el contexto socioeconómico del empleo de los jóvenes, a fin de enmarcar las metas y los objetivos del programa de Foro Juvenil. En el segundo se describe la metodología del programa, que se basa en los aspectos positivos de los jóvenes que les ayudan a sobrevivir en el mercado. El último capítulo presenta conclusiones preliminares, teniendo en cuenta la dificultad de predecir tendencias a largo plazo a partir de una evaluación de la historia de un proyecto breve.

Citando la escasez de publicaciones sobre el trabajo de los jóvenes, Foro Juvenil espera que este libro despierte el interés en este campo y que los lectores aprendan de los pasos en falso y los claros triunfos del Foro.

Si se desea encargar esta publicación u otras sobre el trabajo de los jóvenes, escríbase a Foro Juvenil, Maldonado 1260, 11200 Montevideo, Uruguay, S.A. (teléfono: 91-02-00 ó 98-57-20;

facsimil: 92-11-17).

La eficacia de la labor de desarrollo comunitario no se puede evaluar desde el punto de vista del número de viviendas construidas, el grado de mejora del saneamiento o las fuentes de ingresos creadas. Estos beneficios serán transitorios o marginales a menos que la población de bajos ingresos aprenda a seleccionar, planificar y llevar a cabo sus propios proyectos de desarrollo.

¿Cómo fomentan este proceso los técnicos en desarrollo? **Vivienda y Organización Comunitaria** explica la metodología en constante evolución del Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) de Córdoba, Argentina. Con el correr de los años, el SEHAS ha ayudado a miles de familias de 30 barrios pobres a construir su propia vivienda, mejorar el saneamiento y la salud pública, y crear fuentes de trabajo, enseñando al mismo tiempo a cientos de dirigentes vecinales y profesionales

del desarrollo a promover el desarrollo comunitario eficaz.

El libro surgió de una propuesta de pequeño alcance para actualizar un informe publicado en 1978 sobre los esfuerzos realizados en el barrio Chaco Chico para construir 19 viviendas de bajo costo, propuesta que se convirtió en un análisis de fondo de lo que el SEHAS ha aprendido en una década de experimentos en el campo del desarrollo comunitario. Ello explica el formato desacostumbrado de este libro de 170 páginas. En la primera sección se describe brevemente el barrio Chaco Chico y su organización; en la segunda se reproduce el informe de 1978, con notas al margen en negritas para poner de relieve las diferencias respecto de las perspectivas actuales; en la tercera se resume la metodología actual del SEHAS; y en la última sección se presenta a grandes rasgos el significado de la evolución de los puntos de vista, las metas y la metodología.

En la actualidad, el SEHAS ya no piensa en términos de «proyectos piloto», porque este concepto trae aparejado un proceso preestablecido y un conjunto de objetivos a los cuales la comunidad debe ceñirse. Convencido de que la comunidad debe ser el protagonista del proceso de desarrollo, el SEHAS impulsa a las organizaciones locales a fijar metas y dirigir las actividades. Lo único que el SEHAS establece de antemano es los principios básicos de su propio trabajo, según los cuales la asistencia técnica debe ser verdaderamente interdisciplinaria y las tecnologías alternativas propuestas (en todos los campos, desde métodos de construcción hasta organización de empresas) debe fomentar la participación comunitaria.

Este libro se puede obtener del SEHAS, Igualdad 3585, Villa Siburu, 5000 Córdoba, Argentina, S.A. (teléfono: 805031).

**Pina Povo Cultura Memoria**, historia oral de los habitantes de Pina, en Recife, Brasil, fue concebido por Oswaldo Pereira, miembro de la asociación comunitaria Grupo de Ativação Cultural da União de Moradores do Pina. Pereira quería conservar la identidad his-

# Posdata

tórica de su pueblo y reafirmar la memoria colectiva de sus habitantes respecto de las luchas para evitar que los echaran de su tierra. La historia de la organización comunitaria de Pina fue narrada por los ancianos del pueblo en testimonios grabados de 20 horas de duración, que constituyen una crónica de la evolución del asentamiento (*favela*) durante la vida de los narradores.

Pereira acudió al Centro Luiz Freire (CLF), ONG local que lleva a cabo un programa de educación pluridimensional y brinda apoyo a escuelas comunitarias, asesoramiento jurídico y servicios de comunicaciones, en busca de ayuda para su proyecto. Por medio de su programa de educación, el CLF selecciona y produce material que refleja el patrimonio y la experiencia de la región. En ocasiones anteriores, el Centro había producido historias orales, tales como *Brasília Teimosa*, libro sobre la vida de una *favela* similar.

La unidad de servicios educacionales del CLF adoptó el proyecto de Pereira y, tras numerosas consultas con Antonio Montenegro, profesor de la Universidad Federal de Pernambuco, verificó la autenticidad de las historias orales. Después, el personal del CLF hizo una investigación del texto y lo ilustró con fotografías y mapas. Los niños del poblado también contribuyeron para amenzar el libro.

*Pina Povo Cultura Memoria* tuvo tanto éxito que la secretaria de educación estatal ha decidido incluirlo entre los textos de las escuelas de Recife. Nueve escuelas públicas que reciben apoyo de asociaciones vecinales han comenzado a usar este libro, que será un instrumento útil para las clases de historia, geografía, lectura, ciencias sociales e incluso matemáticas, con ejemplos de productos locales. Se enseñó a 30 maestros a usar el libro, que se presentará a 360 alumnos de cuarto grado, quienes ahora tendrán la oportunidad de comprender la historia de su comunidad y aprender con material que refleja su propia vida.

Se pueden obtener ejemplares del Centro Luiz Freire, Rua Vinte e Sete de Janeiro, 181/169 (Carmo) Olinda, Pernambuco, Brasil (teléfono: 429-3444). ♦

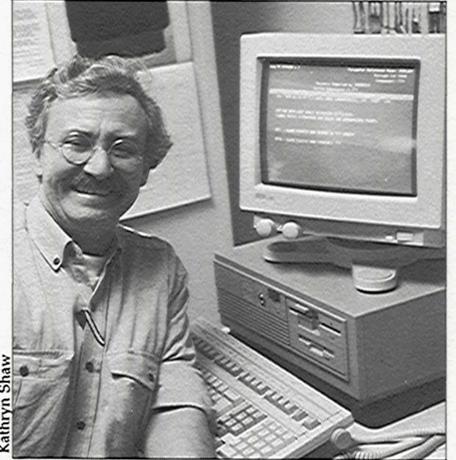
—Lynda Edwards, Diane Edwards La Voy y Selma Zaidi

Cuando se cortan accidentalmente cables de fibra óptica en Nueva York o en Washington, D.C., silenciando a teléfonos y máquinas de facsimil de miles de empresas y organismos gubernamentales, la catástrofe aparece en grandes titulares en la primera plana de los periódicos. Sin embargo, muy pocos se dan cuenta de que los modernos sistemas de telecomunicaciones también son imprescindibles para el trabajo de miles de ONG de América Latina y el Caribe.

De hecho, la computadora es casi uno de los temas principales de este número de *Desarrollo de Base*, que se centra en los desafíos que enfrentarán las ONG en la década de 1990. Varios autores ofrecen ejemplos de la forma en que las ONG han comenzado a aprovechar los instrumentos de la «era de la información» para compensar la escasez de recursos, habiéndose dado cuenta de que la democracia y el desarrollo económico se basan en el libre acceso al mercado de las ideas. Se están estableciendo más y más redes de computadoras y bases de datos modernas para divulgar información sobre lo que da resultado y lo que no sirve, estableciendo el marco para una mejor coordinación de las directrices a nivel regional, nacional, y, a veces, internacional.

Una de los líderes en este campo es el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, donatario de la Fundación Interamericana en Rio de Janeiro, Brasil, que estableció la red de computadoras ALTERNEX en 1988. Desde la publicación del primer artículo sobre la nueva red en *Desarrollo de Base*, en enero de 1989 (Vol. 13-2), ALTERNEX ha crecido y presta servicios a más de 500 ONG de Brasil y de otros países latinoamericanos. Como parte de la red sin fines de lucro de la Association for Progressive Communications (APC), el sistema ALTERNEX ofrece también correo electrónico de bajo costo y servicios de conferencias a más de 9.000 ONG que usan la red de la APC en todo el mundo.

Recientemente se comprobó la eficacia de ALTERNEX, cuando el Grupo de Trabajo sobre Sistemas de Información de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED) propuso que la red co-



Carlos Alberto Alfonso, coordinador del proyecto ALTERNEX.

ordine (junto con otros técnicos de los sistemas de la APC) el sistema electrónico de intercambio de información para UNCED.

Esta «reunión cumbre mundial», que tendrá lugar en Rio de Janeiro en junio de 1992, es considerada como la mayor conferencia que se haya celebrado sobre cualquier tema en el mundo. En realidad, se tratará de dos reuniones simultáneas: una en el lugar «oficial» y otra en la sede de una ONG. Según Carlos Alberto Alfonso, coordinador del proyecto ALTERNEX, «Los mensajes originados en cualquier estación de trabajo o terminal en ambos lugares se enviarán inmediatamente a su lugar de destino en cualquier país del mundo». Por consiguiente, la red tendrá una influencia decisiva en el resultado de esta reunión cumbre de gran alcance.

*Kathryn Shaw*

# Fundación Interamericana

---

## Consejo Directivo

**Frank D. Yturria**, Presidente; Yturria Ranch Enterprises

**James R. Whelan**, Vicepresidente; The Whelan Company

**Norton Stevens**

**Bernard W. Aronson**, Secretario Adjunto para Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado

**James H. Michel**, Director Regional para América Latina y el Caribe, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

**Ann Brownell Sloane**, Socia de Sloane and Hinshaw, Inc.

---

## Programa de Becas

La Fundación Interamericana patrocina un programa de cuatro clases de becas con el propósito de apoyar a investigadores y profesionales de América Latina, el Caribe y Estados Unidos, cuyo interés en sus investigaciones y carreras profesionales está centrado en las actividades de desarrollo de la población pobre. Dos de estas becas subvencionan la investigación de campo en América Latina y el Caribe de candidatos a grados de maestría o doctorado; otra beca apoya los estudios de postgrado de académicos y profesionales en Estados Unidos; y la nueva Beca Interamericana Dante B. Fascell promueve la difusión de las actividades de destacados dirigentes de América Latina y el Caribe en el campo del desarrollo.

Los temas principales de investigación son: (1) la naturaleza de las organizaciones de base efectivas, formadas por la población pobre; (2) la naturaleza de organizaciones de apoyo o de servicios que operan con eficiencia; (3) la evaluación sistemática de actividades de desarrollo local, por ejemplo estudios de programas y proyectos de desarrollo destinados a favorecer a los grupos de menos recursos, como los microempresarios del sector informal, mujeres cabeza de familia, poblaciones indígenas aisladas y pescadores artesanales.

Las solicitudes de información y subvención deben dirigirse a:

Oficina de Becas

P.O. Box 9486

Rosslyn, Virginia 22219-0486

E.U.A.

## Índice

La democracia en el resto de las Américas

Patrick Breslin

Las ONG y la transición a la democracia  
en Chile

Brian Loveman

La aparcería y el desarrollo agrícola:  
El potencial de la cooperación OAB-Gobierno

Anthony Bebbington

Evaluación del desempeño de las ONG

Comentario • La marcha del desarrollo  
Noticias de la sede • Libros  
Recursos • Posdata

ISSN: 0733-6608 (inglés)

ISSN: 0733-6594 (español)