

VOLUMEN DIECISIETE / NÚMERO UNO / 1993

# desarrollo de base

REVISTA de la FUNDACIÓN INTERAMERICANA



El codesarrollo y la perspectiva desde Rio

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 a 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  
901 N. Stuart Street, 10th Floor  
Arlington, Virginia 22203, E.U.A.

Presidente Embajador Bill K. Perrin

Editor Interino Ron Weber\*  
Redacción en español y portugués Leyda Appel  
Editora asistente Maria Barry  
Asistente de publicaciones Marnie S. Morrione\*  
\*contratista

*Portada:* Estos niños de São Luís forman parte de los 30 millones de niños brasileños que crecen en la miseria. ¿Logró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Rio de Janeiro mostrar cómo se puede satisfacer sus necesidades sin agotar la base de recursos del mañana? (Véase artículo en la página 25.) *Página opuesta:* Un apicultor adiestrado por el Centro Josué de Castro (CJC) enseña a su hija cómo usar un extractor manual para extraer la miel de la colmena. Organizaciones como la CJC fueron clave en la conferencia de Rio y están ayudando a familias de pequeños agricultores a incrementar sus ingresos sin ocasionar la erosión de suelos. (Véase artículo en la página 2.) *Fotografías de Sean Sprague.*

# desarrollo de base

Volumen 17, No. 1, 1993 REVISTA de la FUNDACIÓN INTERAMERICANA



## TEMA ESPECIAL: El ecodesarrollo y la perspectiva desde Rio

### La conferencia de Rio y el florecimiento de las ONG brasileñas 2

Las organizaciones sin fines de lucro en Brasil son organismos pequeños pero saben cómo pensar en grande y actuar con decisión. *John W. Garrison II*

### Cómo hacer habitables las ciudades de Brasil: Las ONG y el reciclado de los desechos sólidos 12

La democracia de base y la economía informal en la limpieza de la contaminación urbana. *Silvio Caccia Bava y Laura Mullahy*

### Reclamación de la Tierra: La pobreza rural y las luchas de los pequeños agricultores en Brasil 20

Texto de *Zander Navarro*, fotografías de *Jofre Masceno*

### Después de Rio: Los formuladores de políticas de las ONG y la ecología social del desarrollo 25

¿Es el desarrollo ambientalmente sostenible sin la participación de la población pobre? *Charles A. Reilly*

### Comentario 36

¿Pueden las ONG ayudar a tejer una red de seguridad para los sectores de bajos ingresos de Brasil?

*Leilah Landim*

### La marcha del desarrollo 38

### Noticias de la Sede 42

Los resultados del desarrollo de base vistos con una lente de mayor ángulo

### Libros 44

Ojeada al ecodesarrollo.

### Recursos 46

Asistencia a los niños abandonados de Brasil y las actividades de las OAB en Argentina.

# La conferencia de Rio y el florecimiento de las ONG brasileñas



Reuters/Belmann

Arriba: El oceanógrafo francés Jacques Cousteau (izquierda) charla con el entonces Senador de Estados Unidos Albert Gore durante un descanso en la conferencia «Cumbre de la Tierra» de 1992 que tuvo lugar en Rio de Janeiro, Brasil. Ambos pronunciaron discursos ante dirigentes de organizaciones no gubernamentales (ONG) que se habían reunido en el Foro Mundial. Al fondo: Los visitantes deambulan por las exposiciones de las ONG en el Foro, cerca de Flamengo Beach.

John W. Garrison II

*Las lecciones aprendidas en el florecimiento de la sociedad civil de Brasil ayudan a establecer el marco para la aparición de una sociedad civil mundial.*

Lourdes M.C. Grzybowski

Por dos semanas a principios de junio de 1992, parecía que el poblado mundial de McLuhan había cobrado vida en Rio de Janeiro, reuniendo en un solo lugar a personas separadas por continentes en la distancia y, tecnológicamente, por siglos en el tiempo. La ocasión era la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) o, «Cumbre de la Tierra». Su sentido de urgencia era inequívoco entre las sirenas de los automóviles oficiales que con toda rapidez se dirigían del aeropuerto a la ciudad y de los hoteles a los lugares de la convención, a medida que un número sin precedentes de jefes de estado y su séquito se reunía para negociar el futuro del maltrecho planeta.

La Conferencia fue un acontecimiento de medios de difusión por excelencia.

Unos 9.000 miembros de la prensa fueron designados para proporcionarle cobertura. Grupos de televisión, periodistas y fotógrafos de todo el mundo trataron, a menudo en vano, de interpretar inteligiblemente para la audiencia en sus países de origen el aparentemente inagotable carnaval de imágenes que se generaba: diplomáticos con trajes de diseñadores de fama mundial, armados con teléfonos celulares; jefes de tribus del Amazonas vestidos con plumas de aves exóticas; el Dalai Lama, con su sorprendente simplicidad, predicando la unidad mundial; técnicos «verdes» demostrando hornos solares; hombres de negocios del Japón pregonando sistemas de producción de agua potable para los países en desarrollo; figuras famosas, desde Jacques Cousteau hasta Jane Fonda; y el «árbol de la vida», con hojas de cobre, que se elevaba

como símbolo ambiental de un planeta más saludable, al que los pueblos del norte y del sur traían mensajes de esperanza expresados en sus propios idiomas.

Un año después, es esta mezcla confusa de imágenes lo que queda en la mente de muchos de los participantes y observadores de la Conferencia. Para las personas que no se hallaron presentes, el acontecimiento ha pasado ya a segundo término en la memoria como si nada, o no mucho, perdurable hubiera ocurrido. En realidad, los protocolos oficiales que firmaron, enmendaron o rechazaron presidentes y primeros ministros en el centro de conferencias Rio Centro no contienen el relato completo. Ni contienen los discursos formales, de siete minutos de duración, que cada uno de esos líderes dirigió a otros y, a través de la prensa acreditada, a sus países y al mundo en general. Puede argumentarse que los verdaderos pioneros en hacer factible el desarrollo ambientalmente sostenible habían de hallarse entre las personas que se apiñaban en las 35 carpas grandes, de color verde y blanco, erigidas a lo largo de la pintoresca Flamengo Beach de Rio, en el Foro Mundial.

El foro fue calificado como la mayor reunión de la «sociedad civil planetaria» en la historia, que atrajo a representantes de más de 9.000 organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos sociales, desde los extractores de caucho del Amazonas hasta los pescadores aborígenes y los activistas ambientales procedentes de Norteamérica, Europa, Asia y África. Durante 14 días, estos activistas se reunieron para concluir documentos de postura, en reuniones abiertas, para su presentación a los funcionarios de los gobiernos en el centro de conferencias Rio Centro, a unos 48 Km. de la ciudad.

La prensa internacional parecía generalmente sorprendida por los acontecimientos en la reunión de las ONG —quizás comprensiblemente— dada la diversidad de los participantes y el hecho de que las decisiones se formulaban, en lo que debe haber parecido una forma fortuita, tras horas de debates exhaustivos y apasionados sobre detalles aparentemente irrelevantes. Sin embargo, muchos observadores, entre ellos el entonces jefe de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos

William K. Reilly, no pudieron menos de advertir que lo que estaba ocurriendo en «este lugar es mucho más interesante que lo de Rio Centro». Deambulando entre las 600 cabinas establecidas por las ONG para informar acerca de su trabajo o asistir a los muchos grupos que exploraban la forma en que las cuestiones ambientales y de desarrollo se superponen y se relacionan, incluso los visitantes casuales no podrían menos de sentirse

rencia proporcionó al pueblo brasileño la oportunidad de informarse del papel vital que las ONG estaban desempeñando en su propia sociedad y un medio de medir cuánto habían crecido durante el breve espacio que abarca su existencia. El artículo de Charles Reilly, en esta revista (véase la página 25), se concentra en el papel mediador clave que las ONG desempeñan en todo el hemisferio para hacer una realidad el desarrollo sostenible. El resto de este artículo introductorio analizará la parte invisible del iceberg que es el Foro Mundial para tratar de mostrar el papel vital que las ONG desempeñan en la transformación lenta, aunque importante, de la sociedad brasileña.

### Trazado del universo de ONG en Brasil

Tres clases principales de ONG brasileñas estuvieron representadas en la Conferencia: organizaciones de miembros (OM), asociaciones vecinales y sindicatos; movimientos sociales tales como los extractores de caucho citados anteriormente que mantienen el Conselho Nacional de Seringueiros (CNS) y grupos asociados con la campaña pro derechos de la mujer; y organizaciones de apoyo de base (OAB) que proporcionan capacitación y asistencia técnica a las OM. La mayoría de las ONG clave que participaron en la planificación, organización y provisión de apoyo logístico para el Foro Mundial fueron OAB.

Las semillas de esta serie de ONG fueron plantadas en Brasil durante los primeros años de la década de 1960 cuando la Iglesia Católica comenzó a responder a las exhortaciones contenidas en el llamamiento del Papa Juan XXIII «en el sentido de que el II Consejo Vaticano formulara la misión teológica y social de la Iglesia» (Annis, 1987). Muchos de los principales obispos de Brasil participaron en el Consejo de cuatro años y se unieron a sacerdotes, monjas y activistas legos para promover la formación de lo que se convertiría en una cifra estimada de 100.000 comunidades eclesiales de base, o grupos de base de la comunidad cristiana, para organizar a los pobres. La «pedagogía de los oprimidos» formulada por uno



Fernando Miceli

Las participantes del Foro visitan el «árbol de la vida», donde ciudadanos de todas las naciones dejaron mensajes, escritos en sus idiomas nativos, expresando sus esperanzas y promesas de crear un mundo ecológicamente consciente.

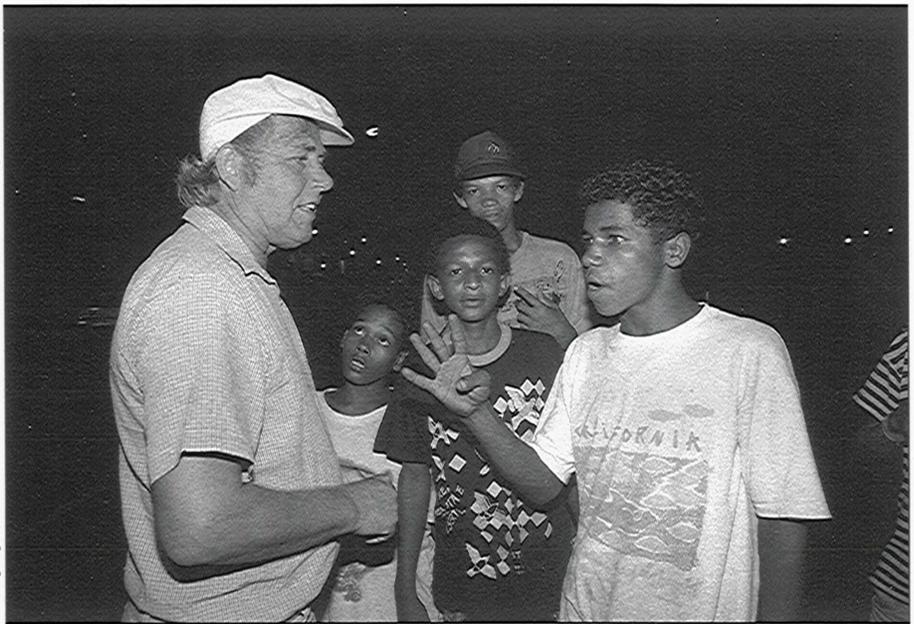
impresionados por la energía de los participantes y por la ingeniosidad con que muchos de ellos abordaban los problemas al nivel de base.

La mayoría de los medios de difusión no se percataron de estos acontecimientos, concentrándose en los conflictos y compromisos que estaban concertando los estados en la conferencia oficial y relegando la cobertura del Foro Mundial a comentarios de relleno e interés superficial. Esto no ocurrió con los medios de difusión brasileños que daban cuenta con frecuencia de las actividades desde el emplazamiento en Flamengo y, por buena causa, ya que las ONG brasileñas se hallaban a la vanguardia de la planificación, organización y provisión de apoyo logístico al foro. En un sentido real, la Confe-

de esos activistas legos, Paulo Freire, joven profesor de la Universidad Federal de Pernambuco, creó un movimiento de alfabetización para adultos pobres. La metodología empleaba dinámica de grupo para despertar la conscientización, habilitando a los analfabetos para analizar la sociedad a su alrededor y para responsabilizarse de sus propias vidas. Aunque el movimiento de alfabetización fue desmantelado y el fermento de base fue «contenido» por el golpe militar de 1964, siguió enviando raíces en todas las direcciones que, con el tiempo, salieron a la superficie en la década de 1970.

Para mediados de la década de 1970, habían hecho su aparición las primeras OAB para proporcionar capacitación especializada, asistencia técnica y materiales pedagógicos, a las innumerables asociaciones de pequeños productores, cooperativas rurales y asociaciones vecinales, y para ayudar a las comunidades a organizarse mejor. La brecha cada vez mayor entre ricos y pobres y la incapacidad/renuencia del gobierno militar a abordar los problemas de las poblaciones marginadas llevaron a otros profesionales e intelectuales de conciencia social a formar OAB más especializadas para ayudar a formular metodologías alternativas y políticas públicas que reemplazasen el modelo de desarrollo de arriba a abajo y centrado en el estado. Los fundadores de estas OAB fueron, de ordinario, líderes carismáticos que habían sido activistas de la comunidad protegidos por la Iglesia durante la era de intensa represión militar; académicos que se habían cansado de las restricciones burocráticas y la paralizante formalidad de la universidad; y activistas de los partidos políticos que habían superado sus ortodoxias ideológicas y prácticas sectarias. Muchos de estos activistas volvían del exilio a medida que la incipiente sociedad civil brasileña extendía sus alas y la campaña por la redemocratización adquiría ímpetu. Recibieron apoyo financiero básico de donantes internacionales, entre ellos la Fundación Interamericana, que se preocupaban de hacer llegar la asistencia directamente a los pobres.

Este proceso de organización se aceleró durante principios de la década de 1980 cuando la economía nacional se tambaleaba y se puso de manifiesto para un amplio sector de la sociedad la incapacidad del gobierno de proporcionar servicios sociales y proteger los puestos de trabajo y los ingresos. En 1982 se celebró la primera de una serie de elecciones transitorias de gobernadores que prepararía el camino para gobierno civil renovado. Al igual que en muchos otros paí-



Sean Sprague

Arriba: Un educador ambulante de una organización de apoyo de base (OAB) en Recife escucha a niños desamparados hablar de los peligros que confrontan a diario al vivir en las calles. Las OAB de Brasil han ayudado a promulgar legislación local y nacional que asegura los derechos de los niños y garantiza la participación ciudadana en las decisiones normativas relacionadas con programas infantiles. Página opuesta: Un estudiante de un programa educativo no formal en Olinda, estado de Pernambuco, prepara una lección antes de empezar la clase. Los programas de alfabetización de adultos han constituido laboratorios sociales clave para forjar la metodología y el compromiso de las OAB de Brasil.

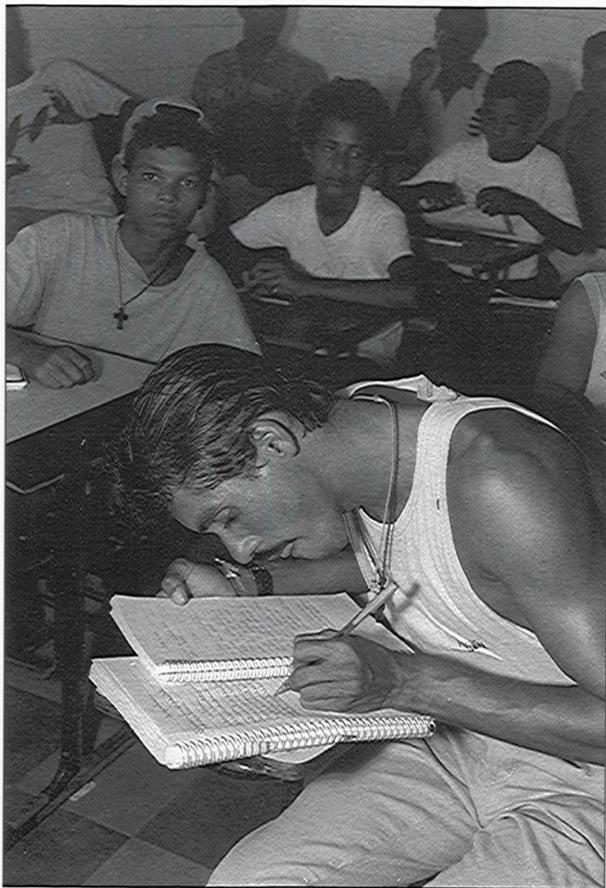
ses de toda América Latina, incluso Chile (Loveman, 1991), el movimiento de ONG estuvo inseparablemente unido a la mayor democratización, ayudando a catalizar el proceso en tanto echaba nuevas raíces y adquiría ramas propias a medida que el árbol de la sociedad civil se desarrollaba (Breslin, 1991).

Quizás el logro más importante de las OAB brasileñas viniera con la redacción y adopción de la nueva Constitución nacional en 1988. Las OAB siguieron de cerca el proceso legislativo, proporcionaron asesoramiento especializado a los grupos que proponían enmiendas y educaron a las comunidades locales con las que trabajaban en cuanto a las complejidades de la participación de los electores o grupos constitutivos. Desempeñaron un papel clave en formar comités de ciudadanos en las ciudades, localidades y *favelas* urbanas en toda la nación y generaron 122 peticiones de base que recogieron más de 12 millones de firmas. Organizaron caravanas de autobuses y camiones para llevar a representantes de grupos anteriormente desatendidos a Brasilia. Por primera vez en la historia de Brasil, minorías marginadas tales como los afrobrasileños, los niños de la

calle, los trabajadores del campo, los pueblos indígenas y los trabajadores domésticos participaron en el proceso legislativo presentando testimonio ante los subcomités y prácticamente abarrotando los pasillos del Congreso. El resultado fue la adopción de disposiciones constitucionales sin precedentes y la reforma de las leyes estatales y municipales para garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el gobierno a todos los niveles de la vida pública.

Dos estudios pioneros publicados en 1988 y 1992 por el Instituto de Estudos da Religião (ISER) trazan la proliferación de las OAB que habían sido gestadas para la fecha en que se restableció la democracia constitucional. Los investigadores de ISER identificaron 1.041 OAB, 85 por ciento de ellas creadas durante los tres lustros precedentes.

La mayoría, como reflejo del patrón tradicional de poder e influencia regional del país, estaban situadas en la mitad sur de Brasil. Sólo al sureste correspondía 53 por ciento, incluidas la mayoría de las OAB con una concentración nacional programática de actividades, la mayor parte de las instituciones de investigación aplicada e incluso la mayoría de las organiza-



ciones de derechos indígenas. La segunda mayor concentración de OAB —27 por ciento— estaba radicada en el nordeste.

Los fundadores de estas organizaciones tenían en común dos cosas: el deseo de crear un espacio institucional autónomo que les permitiese proporcionar servicios eficaces directamente a los pobres y el establecimiento de aptitudes profesionales básicas y metodologías innovadoras que condujesen a nuevos enfoques y soluciones reproducibles a problemas de desarrollo de la comunidad aparentemente insolubles. La encuesta realizada por ISER en 1991 de 125 OAB principales demostró su creciente capacidad de cumplir ese cometido.

Un creciente número de ellas administraban un presupuesto anual superior a un millón de dólares, aunque 78 por ciento declaraban ingresos operativos de menos de medio millón. La mayoría de los fondos provenían de donantes internacionales, principalmente de organismos eclesásticos, fundaciones privadas y unas cuantas entidades gubernamentales radicadas en Alemania, Holanda, Estados Unidos, Inglaterra y Canadá (citadas en orden de importancia de la ayuda proporcionada). Aunque aún dependientes

de fondos externos, las OAB encuestadas indicaron que sus relaciones con los donantes han evolucionado más allá de la simple corriente de recursos e incluyen reuniones para compartir estrategias y otros intentos de asociación institucional. Casi tres cuartas partes de la muestra declaró activa relación con uno o más donantes y 86 por ciento de ellas halló que las experiencias eran «positivas».

La creciente «sofisticación» de las OAB en manejar estas relaciones y en formular y realizar sus propios temarios de desarrollo se reflejó en su dotación de personal. En su mayoría, tal como se indicó anteriormente, habían comenzado como organizaciones de una sola persona, pero ahora tenían una dotación básica de 21 personas como promedio. Casi todas estaban dirigidas por profesionales con buena formación, 87 por ciento

con grados universitarios y 39 por ciento con títulos a nivel de graduado.

Esta mayor capacidad institucional, complementada con la actividad de establecimiento de redes que se describe en la sección siguiente de este artículo, ha comenzado a atraer la atención de los principales donantes de fondos para el desarrollo hacia las OAB de Brasil. Incluso las instituciones multilaterales grandes, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han llegado a comprender que estas entidades desempeñan un papel catalizador clave en asegurar un desarrollo eficaz y sostenible al nivel local.

### La práctica, la política pública y el establecimiento de redes

«Las OAB pueden ser pequeñas, pero propugnan acción sobre temarios trascendentales», proclama el estudio de ISER de 1991. Más de la mitad de la muestra de la encuesta definió su papel como el de contribuyente a la ejecución de proyectos de desarrollo «de alternativa» y más de una tercera parte trabajaban por ampliar el ámbito de las actividades de base elabo-

rando políticas públicas «de alternativa». Esto llevó a los autores del informe a la conclusión de que, efectivamente, «las OAB son pequeñas como organizaciones privadas, pero se comportan como si fueran entidades grandes y públicas».

Lo que las hace tan eficaces es su capacidad singular para servir de puente entre las entidades grandes y pequeñas de ejecución de proyectos locales y defensa de la política pública. La clave para ambas aptitudes es la estrecha relación que mantienen las OAB con los grupos de base con los que trabajan. El sueño optimista de Paulo Freire no se ha hecho realidad de la forma que él lo previó, pero muchos de sus conceptos prácticos se han convertido en instrumentos cotidianos para quienes trabajan en las OAB. Entre ellos figuran la noción de la práctica, el convencimiento de que las teorías del desarrollo son condicionales. No son válidas en un sentido abstracto, sino sólo cuando están firmemente arraigadas en la realidad social que aspiran a cambiar, es decir, las metodologías del desarrollo son eficaces solamente cuando emergen mediante el diálogo con la gente y las comunidades que ha de ponerlas en práctica. Este convencimiento en la participación alienta la metodología incluso de instituciones de investigación como ISER cuyos estudios y trabajo con grupos marginados, tales como las prostitutas y los niños de la calle, están llenos de revelaciones inesperadas exactamente porque no abordan a los sujetos de sus encuestas simplemente como objetos.

Años de experiencia de trabajo intenso al nivel de base han producido una serie de OAB capaces que han adquirido la legitimidad y experiencia requeridas para diseñar y ejecutar programas de desarrollo de la comunidad participativos, innovadores y de bajo costo. Hoy en día, las OAB proporcionan servicios en muchas áreas, entre ellas la educación popular, la atención de salud basada en la comunidad, asesoramiento jurídico, tecnologías agrícolas ambientalmente buenas, producción y divulgación de videocintas, análisis de la política pública, asistencia a las microempresas urbanas y educación en materia de SIDA, entre otros temas.

En un sentido más amplio, las OAB prestan estos servicios a través de una o más series de seis actividades relacionadas entre sí. Abundan los ejemplos de los esfuerzos que han tenido éxito en cada una; entre ellos podemos citar los siguientes:

(1) Investigación aplicada. El reciente estudio realizado por el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) acerca de la violencia generalizada contra



Sean Sprague



Sean Sprague

*Las OAB brasileñas que promueven la agricultura sostenible se dan cuenta cada vez más de que los pequeños agricultores necesitan medios para mejorar sus ingresos familiares sin perjudicar la productividad a largo plazo de sus tierras. Arriba: Un pequeño acuacultor, que recibió asistencia técnica del Centro Josué de Castro (CJC), da de comer a los peces de su criadero en las afueras de Recife. Página opuesta: El CJC también ayudó a los pequeños agricultores de este poblado de Pernambuco a iniciar una empresa apícola para producir y comercializar miel. Izquierda: Sin tal apoyo y la tenencia para cosechar los frutos futuros de su ardua labor, los agricultores sin tierras como éstos de Belém no pueden permitirse el lujo de pensar en el futuro. Talan y queman la selva tropical para plantar cultivos que van a alimentar a sus familias.*

los niños de la calle —en gran parte perpetrada por las brigadas de la muerte— ha atraído la atención internacional gracias a la actividad realizada en colaboración con Amnistía Internacional y está promoviendo acción correctiva por parte del gobierno al nivel local y nacional.

(2) Organización al nivel de base. La Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE), a través de 17 oficinas en todo el país, ha ayudado a promover a miles de entidades de la comunidad tales como asociaciones de residentes de barriadas, cooperativas rurales y grupos de apoyo a la mujer, y sigue proporcionándoles ayuda organizativa.

(3) Capacitación y asistencia técnica. Las 20 OAB que constituyen la red llamada Programa de Tecnología Alternativa (PTA) proporcionan capacitación permanente y asistencia técnica a organizaciones de productores rurales en pequeña escala en todo Brasil en campos tales como la gestión de tierras, fertilizantes orgánicos, controles biológicos de plagas, técnicas de cría de cerdos de bajo costo y comercialización colectiva.

(4) Información compartida. El Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC) supervisa de cerca las actuaciones legislativas en el Congreso Nacional e informa regularmente a una red nacio-

nal de cientos de ONG sobre lo relacionado con temas tales como la política agrícola, los derechos humanos y el medio ambiente.

(5) Defensa de la política pública. La campaña nacional dirigida por la Associação Brasileira Interdisciplinar da AIDS (ABIA) para informar al público acerca de la alta incidencia del SIDA entre los hemofílicos que recibieron transfusiones llevó al Congreso brasileño a dictaminar leyes que abolieran la venta al por menor de sangre y sus derivados y regulara los bancos de sangre existentes (Daniel y Ramos, 1989). Estas medidas han resultado en una disminución considerable en



la propagación del virus del VIH a través de los suministros de sangre.

(6) Establecimiento de redes. Varias OAB importantes desempeñaron un papel clave en la organización y dirección del «Movimento Pela Ética na Política», de amplia base, que contribuyó de forma decisiva a la destitución del Presidente Fernando Collor de Mello por corrupción en amplia escala a fines de 1992. Esta campaña cívica sin precedentes, en la que participaron mancomunadamente más de 800 OAB, sindicatos, asociaciones profesionales y grupos eclesiásticos, fue la primera vez en que las OAB aplicaron su fuerza política al nivel nacional.

Lo que casi todas estas actividades tienen en común es el establecimiento de redes, o sea, la vinculación de los grupos de base y las OAB para producir un impacto en problemas regionales y nacionales. Las primeras iniciativas de establecimiento de redes surgieron al nivel local y regional —en especial en el nordeste y el sureste— a medida que las OAB comenzaban a patrocinar reuniones y seminarios oficiosos para compartir experiencias y debatir los aspectos técnicos de su labor. La primera reunión verdaderamente nacional ocurrió en 1985, cuando

representantes de casi 30 de las OAB más grandes se reunieron en Rio de Janeiro para debatir las estrategias para el establecimiento de redes y elaboración de programas comunes de acción. Desde entonces, se han celebrado varias reuniones nacionales para evaluar las crecientes relaciones con el gobierno; debatir el impacto de la deuda externa sobre los segmentos pobres de la población; y analizar las tendencias de la cooperación internacional ahora que el fin de la guerra fría puede resultar en la reducción del apoyo a las actividades de desarrollo en el Sur. Hoy, muchas de las ciudades más grandes de Brasil —tales como Rio de Janeiro, Recife y Porto Alegre— tienen redes permanentes de OAB llamadas «Foros de ONG» que se reúnen regularmente, y se han formado redes nacionales permanentes en torno a áreas temáticas tales como el desarrollo urbano y la política agraria.

La actividad de establecimiento de redes más importante hasta la fecha ocurrió en Rio de Janeiro en agosto de 1991, cuando 125 OAB destacadas se unieron para formar la Associação Brasileira de ONG (ABONG). Ésta abarca a las OAB y unos cuantos movimientos sociales que trabajan en áreas tan diversas como la

educación popular, el desarrollo urbano, los derechos humanos y la agricultura sostenible. La carta constitutiva de ABONG expresa su intención afirmando «la identidad común de las OAB comprometidas a la democratización de la sociedad brasileña y cuya resolución se forjó mediante una tradición de proporcionar apoyo y servicios a los movimientos de base». Los objetivos principales de la Associação son promover un mayor debate y establecimiento de redes entre las OAB en torno a temas y estrategias compartidas de desarrollo; informar al público brasileño acerca de la naturaleza y la misión de las OAB; representar los intereses de las OAB ante el estado; y finalmente, promover una mayor cooperación internacional.

Este último objetivo no es una anomalía sino que denota una creciente tendencia en el sector de las OAB. También en agosto de 1991 en Rio, nueve destacadas organizaciones brasileñas sin fines de lucro, bajo el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), reunieron a representantes de más de 160 ONG locales, 40 entidades donantes internacionales y 35 ONG de América Latina, Asia y Europa. La confe-



En el Foro Mundial se instalaron más de 600 cabinas con videocintas, cintas grabadas, libros y exposiciones que ponían de relieve innovadores proyectos ambientales y de desarrollo diseñados por grupos de base provenientes de todo el mundo. Aquí, representantes de varias ONG se toman un descanso para hablar acerca de las actividades del día fuera de la cabina del Instituto de Estudos da Religião (ISER), OAB brasileña de investigación. ISER sirvió de catalizador en la organización de la vigilia de clausura de la Conferencia que reunió a líderes de 25 denominaciones religiosas con el fin de compartir su preocupación común de preservar la diversidad biológica y cultural del planeta.

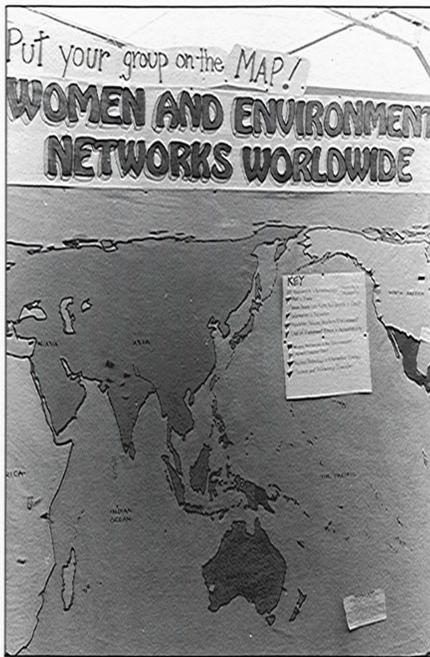
rencia del «1° Encontro Internacional de ONG e o Sistema de Agências das Nações Unidas» fue un hito importante en la promoción de conciencia entre las OAB brasileñas acerca de la forma en que sus estrategias y problemas de desarrollo se reflejaban internacionalmente y les dio la oportunidad de hacer participar a entidades multilaterales grandes tales como el PNUD en un franco debate de políticas y metodologías específicas. Varias de las principales OAB de Brasil promueven una segunda iniciativa actual con la Red Brasileña, red norteamericana de defensores de los derechos humanos, líderes eclesiásticos, académicos y defensores del medio ambiente. El «programa de asociación» incluye residencia de un año para un representante de las OAB brasileñas en Washington, D.C.; intercambio electrónico de información, y estrecha consulta para formular estrategias comunes sobre temas tales como las rela-

ciones raciales, la violencia contra los niños de la calle y las relaciones comerciales bilaterales.

Ambas iniciativas internacionales de establecimiento de redes también conllevaron posibles beneficios de largo plazo. Las OAB brasileñas, al contrario de algunas de sus contrapartes en Chile que establecieron vínculos estrechos con el nuevo gobierno democrático del Presidente Aylwin, han guardado celosamente su autonomía institucional frente al Estado para poder continuar promoviendo los programas sociales más contundentes que establecieron en asociación con movimientos de base. Las OAB de Brasil promueven la democracia instruyendo a la ciudadanía y promoviendo entre los pobres el ejercicio pleno de sus derechos de ciudadanos. Como resultado, se han convertido en los vigilantes eficaces de la sociedad civil, supervisando las acciones del gobierno y movi-

lizando a la opinión pública para asegurar la responsabilidad del sector público. Con el espectro de un gobierno autoritario que sigue amenazando al país en tanto que problemas económicos estructurales se ciernen sobre las frágiles instituciones democráticas, la mejor esperanza para el futuro de Brasil es la de mantener la vitalidad y energía de la sociedad civil. Los vínculos con la Red Brasileña permitirán a las OAB de Brasil compartir experiencias paralelas con los movimientos de base de la comunidad en Estados Unidos, cuna, tal como Alexis de Tocqueville observó en la década de 1830, de la primera sociedad civil nacional del mundo.

En lo que respecta a la reunión del PNUD en 1991, la experiencia que se obtuvo en ella ayudó a establecer la base del papel que las OAB brasileñas desempeñarían en la Conferencia el año siguiente.



Arriba: Este cartel que afirma la importancia de la participación femenina en el ecodesarrollo se exhibió fuera de Planeta Fêmea, carpa destinada a los grupos de mujeres del Foro Mundial. Derecha: Una participante de África en su cabina fuera de Planeta Fêmea. Mujeres del Norte y del Sur trabajaron juntas para elaborar tratados pioneros que fueron presentados a los jefes de gobierno durante la Conferencia. Estos tratados subrayaban los derechos de la mujer para controlar sus propias vidas y pedían igualdad en el papel de formular la política pública al nivel local, nacional e internacional.



São Paulo. Se eligió un órgano coordinador de 26 OAB y se seleccionó un comité ejecutivo de 6 ONG para que supervisara la recaudación de fondos, organizara las sesiones de planificación y coordinara las funciones cotidianas. Se inauguró en Rio de Janeiro una oficina nacional y Jean Pierre Leroy de la mayor y más antigua OAB de Brasil, la Federação de Orgãos de Assistência Social e Educacional (FASE), fue designado al cargo de secretario ejecutivo. Durante los dos años siguientes, se celebraron ocho asambleas nacionales de promoción institucional, con apoyo de la Fundación, en distintas regiones del país.

Dada la diversidad geográfica, programática y política del sector, la tarea de unificar a las ONG brasileñas para la Conferencia fue, comprensiblemente, un reto. La fricción entre las OAB más establecidas, orientadas al desarrollo y los grupos ambientales recién creados y más militantes generó acalorados debates y a menudo pugnas intensas por el poder. Las controversias se intensificaron no sólo debido a los intentos encaminados a resolver el conflicto existente desde hace décadas entre la problemática del desarrollo y el ambiente, sino también debido a la competencia generada por el atractivo de los escasos dólares disponibles para el desarrollo. Paulatinamente, surgió un consenso, que se reflejó en la obra titulada Meio Ambiente e Desenvolvimento: Uma Visão das ONG e dos Movimentos Sociais Brasileiros, publicada en vísperas de la Conferencia. Este libro fue suscrito por

todas las 1.300 ONG que últimamente se unieron al FORUM. En el proceso de forjar y formular una perspectiva de la sociedad civil sobre la condición del medio ambiente y el desarrollo en Brasil, estas ONG afrontaron y resolvieron entre sí muchas de las cuestiones que surgirían posteriormente en el Foro Mundial, preparando a los grupos brasileños para un papel directivo en muchos de los debates normativos internacionales que siguieron.

Una vez que estuvo en marcha la Conferencia, la primera tarea del FORUM fue ayudar a asegurar el avance sin trabas de los aspectos logísticos del Foro Mundial, que fue reconocido y apoyado oficialmente por las Naciones Unidas y que tenía un presupuesto operativo de US\$12 millones. Tony Gross del Centro Ecuemênico de Documentação e Informação (CEDI) representó a las ONG brasileñas en calidad de copresidente del Foro Mundial. Durante el evento de 14 días, unos 25.000 representantes de ONG —entre ellos defensores del medio ambiente, líderes religiosos, promotores de tecnología apropiada, líderes de la comunidad, científicos y políticos— procedentes de 167 países participaron en el carnaval callejero de carpas y tarimas levantadas al aire libre en Flamengo Beach. Se les unió a diario un promedio de 10.000 cariocas. Tuvieron lugar más de 500 talleres, seminarios, conferencias de prensa y exposiciones y se programaron todas las noches actuaciones musicales. Aunque una crisis presupuestaria amenazó literalmente con

## Preparación del escenario para el Foro Mundial

Retrospectivamente, parece evidente que la extraordinaria actuación de las OAB brasileñas en apoyo del Foro Mundial en la Conferencia fue posible gracias a las aptitudes de negociación y amplia gama de contactos desarrollados durante años de establecimiento de redes a nivel nacional. El foro, pues, se convirtió en punto de referencia para medir la madurez del sector brasileño de las OAB y como estímulo para promover un nuevo y más alto nivel de consolidación sectorial.

Comprendiendo la dificultad de la tarea logística que afrontaban, un grupo básico de varias docenas de OAB clave organizaron el Foro Brasileño para la Conferencia de 1992 (FORUM) en 1990, y convocaron su primera asamblea en

suprimir los servicios de interpretación y equipo electrónico a mitad del foro, ésta se evitó y el consenso general fue el de que los brasileños habían realizado una labor extraordinaria en asegurar la buena marcha del acontecimiento.

La segunda tarea de liderazgo del FORUM de Brasil fue albergar el Foro Internacional de ONG que fue la mayor reunión de ONG dentro del propio Foro Mundial. Casi 3.200 representantes de una cifra estimada de 1.200 ONG participaron en esta actividad de ONG ambientales y de desarrollo encaminada a formular estrategias comunes y hablar de manera unificada ante la conferencia oficial de las Naciones Unidas. Durante los 14 días en Rio, las ONG internacionales dejaron plasmados 39 «tratados» o documentos de consenso, en cinco áreas principales: temas del medio ambiente mundial, las políticas económicas internacionales, la agricultura y la distribución de alimentos, la situación de los pueblos indígenas y la cooperación entre las ONG.

Sobre muchos de los documentos de posición se había llegado, esencialmente, a un acuerdo con antelación, mediante las negociaciones celebradas en cuatro reuniones de comités preparatorios de la Conferencia (PREPCOM) que tuvieron lugar en Nairobi, Ginebra, y en la ciudad de Nueva York durante los dos años precedentes. Aunque la calidad y uniformidad de estos documentos varían, dependiendo de la complejidad de los problemas y del progreso realizado en las PREPCOM, éstas fueron significativas para una amplia gama de signatarios. El marco básico para «población, medio ambiente y desarrollo» y para el «Tratado de la Mujer de las ONG en Busca de un Planeta Justo y Saludable», por ejemplo, fue redactado por un comité de 55 líderes femeninas procedentes de 31 países, que habían sido designadas durante un congreso mundial celebrado en Miami en noviembre de 1991.

IBASE desempeñó un papel fundamental en todo este proceso. Vinculó su red de computadoras, AlterNex, con varias otras en el extranjero para formar un sistema temporal de comunicaciones in-

ternacionales llamado FreeNet. Esta extensa red electrónica conectaba a más de 17.000 grupos en todo el mundo mediante correo electrónico y teleconferencias durante la etapa preparatoria y durante la propia Conferencia. Las 40 terminales de computadora establecidas en el Foro Mundial y en Rio Centro permitieron a sus 1.000 usuarios redactar enmiendas a los tratados, examinar rápidamente conferencias sobre temas específicos y bases de datos para determinar si había información pertinente y enviar alertas de acción a sus oficinas



Kathryn Smith Pyle

*Empleados de IBASE en su centro de computación en Rio. IBASE instaló una red internacional de computadoras durante la Conferencia denominada FreeNet que permitió a grupos de todo el mundo participar en actividades de la Conferencia sin estar físicamente presentes.*

centrales. Incluso las ONG no representadas físicamente en la reunión estuvieron en situación de criticar y adherirse electrónicamente a los distintos tratados por conducto del sistema FreeNet.

Durante los debates sobre políticas propiamente dichos, las ONG brasileñas aportaron una dirección organizativa y conceptual decisiva en varias áreas específicas, en particular en los temas de la mujer, el desarrollo urbano y la gestión de las selvas húmedas tropicales. Descrita por los organizadores como la reunión internacional más importante de mujeres desde la Conferencia de la Mujer de las Naciones Unidas celebrada en Nairobi en 1985, las sesiones en la carpa Planeta Fêmea de Flamengo Beach produjeron un intenso debate y un consenso sin precedentes sobre varios temas históricamente divisivos. Las sesiones se celebraron bajo el patrocinio de dos OAB y fueron copresididas por sus representantes, Rosiska Darcy de Oliveira del Ins-

tituto de Ação Cultural (IDAC) en Rio de Janeiro y Bella Abzug de la Organización Femenina para el Medio Ambiente y el Desarrollo radicada en Estados Unidos (WEDO). El tratado más importante ratificado aquí se llevó a cabo sin que las polarizaciones previas fueran impedimento entre el Norte y el Sur y entre los defensores del control de la población y de la reducción de la pobreza. Reconoció que la pobreza, los índices de natalidad y los temas ambientales estaban relacionados entre sí; subrayó los derechos reproductivos de la mujer; y pidió un

incremento en los programas de educación en salud y programas preventivos para la mujer.

El Instituto de Estudios, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (PÓLIS) de São Paulo presidió el Foro Internacional sobre Reforma Urbana. En seis debates en mesa redonda se reunieron renombrados planificadores metropolitanos, líderes comunitarios y dirigentes sindicales de todo el mundo para poner de relieve el hecho de que si bien gran parte del debate ambiental se ha concentrado en los temas rurales, muchos de los problemas más apremiantes tienen origen en las zonas urbanas. El tratado que ayudaron a formular presenta un caso claramente fundamentado para reemplazar los modelos tradicionales de desarrollo que han producido una pobreza generalizada y contaminación de la atmósfera y el agua y producción de desechos en las ciudades de todo el mundo, por un modelo nuevo, más humano y sostenible. Las 140 ONG de 29 países que firmaron el tratado se comprometieron a trabajar en pro de la democratización de la elaboración y aplicación de modelos de desarrollo urbano y a colaborar para documentar y comparar problemas comunes, divulgar metodologías innovadoras y coordinar la defensa de las reformas de la política pública.

Finalmente, Mary Allegretti, presidenta del Instituto de Estudios Ambientais e Amazônicos (IEA) y una de las primeras ganadoras de la Beca Interamericana Dante B. Fascell de la Fundación, convocó a un grupo que reunió a líderes de extractores de caucho del CNS,

científicos, especialistas en desarrollo y representantes de las entidades donantes para debatir la eficacia de «las reservas extractivas» en detener la destrucción de las selvas húmedas tropicales. La IEA y los extractores de caucho han introducido este concepto que garantiza la preservación de la selva prístina en tanto permite a los pueblos que viven en ella —indígenas, extractores de caucho y habitantes de las zonas fluviales— comercializar su abundante cosecha de caucho, nueces, frutas, plantas y animales de caza.

En tanto convenían en que el modelo necesita fortalecerse mediante arreglos de comercialización mejorados para los productos silvícolas renovables, el grupo reconoció que su validez no depende sólo de la economía a corto plazo, ya que las reservas ayudan a proteger sistemas ecológicos frágiles vitales para el bienestar a largo plazo de la región, de la nación e incluso del mundo. El debate de cómo la IEA y el CNS han colaborado para establecer organizaciones locales sólidas, adquirir conocimientos técnicos, forjar alianzas institucionales estratégicas a nivel nacional e internacional y persuadir al gobierno de que establezca 14 reservas que abarquen 3,1 millones de hectáreas y beneficien a 9.000 familias rurales pobres demostró que el desarrollo y el ambiente pueden complementarse mutuamente. También se reforzó la conclusión de ISER de que las OAB de Brasil están en condiciones singulares de forjar alianzas estratégicas que crucen las fronteras institucionales e ideológicas.

## ¿Un nuevo día para Brasil y la Tierra?

El evento de clausura del Foro Mundial fue la Noche de la Tierra, vigilia interconfesional a la que asistieron dirigentes de 25 tradiciones religiosas, desde el hinduismo, el judaísmo y el bahaísmo hasta el espiritismo brasileño. El Dalai Lama del Tíbet compartió el escenario con el presidente de la Conferencia Nacional de Obispos Brasileños y el presidente de la Federación Luterana Mundial, entre otros. Se estima que participaron 35.000 personas, adorando a Dios y celebrando juntos en un festival de música, danza y arte. La vigilia fue organizada por ISER y la intensa actividad de planificación y coordinación requerida para mediar entre doctrinas teológicas y costumbres religiosas conflictivas fue un tributo a la capacidad de las OAB independientes y autónomas para crear un espacio en el que

tantas clases de personas diferentes pudieran compartir un fin común.

La prensa y el cine estuvieron presentes para dar cobertura al evento. La producción visual estuvo llena de pompa y colorido y la presencia de tantos símbolos sagrados diferentes sirvió de inspiración, transmitiendo un sentido de unidad en vez de la cacofonía que pudiera esperarse de voces tan diversas. Pero ¿qué significó todo esto? ¿Había ocurrido algo duradero?

Estas son, naturalmente, las mismas preguntas que se plantearon en la propia Conferencia. Aunque es demasiado pronto para determinar qué efecto perdurable tendrá la mayor reunión de gobiernos y ONG de la historia sobre el estado de nuestro asediado planeta y sus pueblos, algo es evidente: la Conferencia fue un acontecimiento decisivo para las ONG y, en particular, para las OAB de Brasil. El auspicio del Foro Mundial permitió a las OAB de Brasil perfeccionar sus aptitudes de organización, fortalecer los vínculos de establecimiento de redes y lograr un reconocimiento merecido entre los miembros del público en general. La Conferencia Cumbre representó una nueva etapa en su desarrollo: el debut desde hace tiempo esperado de instituciones nacidas bajo un régimen autoritario y acostumbradas a desempeñar un papel entre bastidores para los movimientos de base.

Tal como declaró Herbert de Souza (Betinho), presidente de IBASE y renombrado dirigente cívico nacional, en su ensayo «Las ONG en la Década de 1990»: «Las OAB afrontan el reto de salir del lugar secundario que ocupaban y pasar a ocupar un lugar prominente y defender el deber de una ciudadanía activa. Han de afirmar claramente quiénes son, por qué luchan, qué proponen a medida que efectúan el cambio de un micronivel a un macronivel, de lo privado a lo público, de la resistencia a la formulación de propuestas, de la identificación de problemas a la formulación de sus soluciones».

No cabe duda de que las OAB de Brasil están experimentando una transición histórica. Están modificando su condición de pequeños agentes sociales alternativos y consolidándose como instituciones grandes y especializadas con una voz cada vez más importante en la formulación de políticas públicas nacionales. La Conferencia Cumbre no sólo permitió a las OAB brasileñas demostrar su nueva madurez bajo un escrutinio internacional sin precedentes sino que sirvió para dar una idea del papel

directivo que las OAB desempeñarán en el desarrollo y en la mayor democratización de la sociedad brasileña. ❖

JOHN W. GARRISON II es representante de la Fundación para Brasil y ha trabajado con varias OAB en Brasil.

## BIBLIOGRAFÍA

- Annis, Sheldon. 1987. Reorganización en la base: Orígenes y significado, en *Desarrollo de Base*, Vol. 11. No. 2, pág. 21.
- «Bill Reilly: Forum is More Fun.» *Earth Summit Times*, 10 de junio de 1992.
- Breslin, Patrick. 1991. La democracia en el resto de las Américas, en *Desarrollo de Base*, Vol. 15, No. 2, pág. 3.
- Daniel, Herbert y Sílvia Ramos. 1989. Solidaridad: Solución para el SIDA, en *Desarrollo de Base*, Vol. 13, No. 2, pág. 44.
- de Souza, Herbert. 1992. As ONG na Década de 90: Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONG. Rio de Janeiro: IBASE/PNUD.
- Forum Brasileiro de ONGs. 1992. *Meio Ambiente e Desenvolvimento: Uma Visão das ONGs e dos Movimentos Sociais Brasileiros*. Rio de Janeiro.
- Instituto de Estudos da Religião. 1988. *Sem Fins Lucrativos: As Organizações Não-Governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro.
- . 1992. *As ONG nos Anos 90: A Visão de Suas Liberações*. Rio de Janeiro.
- Loveman, Brian. 1991. Las ONG y la transición a la democracia en Chile, en *Desarrollo de Base*, Vol. 15, No. 2, pág. 8.
- Valentine, M. 1992. Twelve Days of UNCED, en *U.S. Citizens Network on the United Nations Conference on Environment and Development Newsletter*. San Francisco.

Para obtener mayor información sobre las OAB brasileñas, diríjase a:

Instituto de Estudos da Religião (ISER)  
Ladeira da Glória, 98  
22211 Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
Tel: (21) 265-5747  
Fax: 21-205-4796

Associação Brasileira de ONGs (ABONG)  
Rua Vicente de Souza, 24  
22251-070 Rio de Janeiro, RJ  
Brasil  
Tel/Fax: (21) 286-2979

# Cómo hacer habitables las ciudades de Brasil



Millard Schisler



Millard Schisler

## Las ONG y el reciclado de los desechos sólidos

Una pequeña organización sin fines de lucro ayuda al gobierno local a resolver los problemas aprovechando la inventiva de sus ciudadanos.

Arriba e izquierda: Jóvenes catadores de lixo, o recogedores de basura, en el vertedero de «O Globo», una montaña de basura tan grande y desolada que evoca la cima del mundo. Más de 500 personas van allí a recogerla para venderla por unos pocos centavos. Página opuesta: Un arroyo en São Paulo atascado con la basura procedente de una favela cercana.

Silvio Caccia Bava y  
Laura Mullahy

No ha amanecido aún cuando doña Teresa susurra adiós a su hija de 12 años y franquea quedadamente la puerta de su destartada vivienda tratando de no despertar a los niños menores. Camina con pasos apresurados senda abajo, a pesar de la oscuridad, como si sus pies se hubiesen aprendido de memoria el camino por haberlo cruzado tantas veces antes de la salida del sol sólo para regresar, cuesta arriba, después del ocaso.

A mitad de camino, doña Teresa ve la masa oscura de una segunda colina que se eleva sobre aquélla en la que está situada su vivienda y reconoce el hedor familiar, que no es un solo mal olor sino la mezcla de muchos. La segunda colina es un montón de basura, y a medida que ella lo rodea siguiendo el camino, puede entrever figuras que hurgan en medio del montón en la penumbra matutina. Doña Teresa se estremece al pensar en los insectos y roedores y quién sabe qué otras sabandijas que han venido allí en busca de sustento. Pero la tos incontrolable de un *catador de lixo* o aprovechador de basura, le recuerda que las figuras que ve

inclinadas y deteniéndose para recoger algo de la basura son personas, muchas de ellas sus vecinos. Ellos también son madrugadores y han venido para ver qué pueden aprovechar del montón. Algunos de ellos pudieran buscar *sucata* —trozos de cartón, pedazos de metal y aluminio acanalado o tablas de cajas de madera— para construir una vivienda no muy distinta de la suya. Otros están aquí para recoger materiales que puedan vender. Unos cuantos buscan sobras con las que alimentarse.

Al llegar por fin a la carretera principal, doña Teresa se une al nutrido grupo de personas que se forma lentamente, en espera del autobús que les lleve a la zona metropolitana de São Paulo. Busca una cara familiar y avanza hasta llegar al lado de una mujer, que como ella, trabaja como criada para una familia adinerada. Sentada al borde del camino, hablan por algún tiempo acerca de sus familias, de su esperanza de que la asociación vecinal recién organizada pueda construir un patio de recreo para apartar a los niños del basurero y de la vida en las calles. Finalmente, mirando a la negra superficie alquitranada que despide humo bajo los efectos del sol mañanero, doña Teresa sonríe y dice que hoy los afortunados son quienes se han quedado dormidos o han

hecho una pausa para gozar del panorama que se les presenta, por no tener necesidad de apresurarse para bajar de la colina. Quedando en silencio, las dos saben que ha comenzado un largo período de espera.

Pudieran haber comprobado el programa del autobús, pero no existe. El autobús llega cuando quiere, fortuitamente, si es que llega en absoluto. Y ya se han acostumbrado a la espera. Cada mañana, los residentes afortunados de esta *favela*, los que tienen puestos de trabajo, bajan en número de las colinas y siguen la senda serpenteante alrededor del enorme montón de basura para esperar un autobús hacinado y demasiado caro que, si tienen suerte, les llevará a un punto desde el cual puedan ir a pie hasta su destino y no a otra espera para un autobús de conexión. Cada tarde se invierte el recorrido.

Doña Teresa es brasileña, pero muchas otras personas viven como ella en los *pueblos jóvenes* en las afueras de Lima, Perú, en las *poblaciones* de Santiago, Chile, o en las *colonias* en la periferia de Ciudad de México. Millones de latinoamericanos habitan los barrios marginales que han proliferado alrededor de las zonas urbanas del hemisferio durante estas tres últimas décadas. Viven en casuchas construidas precaria-



Millard Schisler

mente, a menudo sin electricidad, agua potable o alcantarillado. La mayoría se gana difícilmente la vida efectuando el largo recorrido hasta el centro de la ciudad, donde quizás pueden trabajar reparando ropa, lustrando zapatos u ofreciendo a la venta cualquier objeto, desde piezas de automóviles usadas hasta boletos de lotería. Muchos quedan atrás hurgando en los vertederos para hallar cualquier cosa que puedan aprovechar de la basura de otras personas.

El vertedero en la *favela* de doña Teresa es un desastre ecológico que pone en peligro la salud de la población circundante y demuestra la incapacidad de São Paulo de generar suficientes puestos de trabajo para sus ciudadanos o de controlar sus desechos. Sin embargo, la redemocratización y descentralización del Estado ha dado a los funcionarios metropolitanos la responsabilidad de toda una serie de servicios adicionales sin proporcionarles el ingreso necesario para sufragar los gastos.

Afortunadamente, la crisis también conlleva oportunidad. En algunos municipios del Brasil, tales como Cambé y Toledo en el estado de Paraná y Lajes en Santa Catarina, alcaldes reformistas han forjado alianzas con las asociaciones de la comunidad para reorientar y mejorar los servicios públicos (Ferguson, 1992). En otros municipios, entre ellos los mayores centros urbanos, organizaciones de apoyo de base (OAB) vinculadas a los movimientos sociales y las asociaciones vecinales de autoayuda están presionando a los gobiernos locales para que reformulen la forma en que se proporcionan los servicios. Una de esas OAB, el Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (PÓLIS), busca formas en que las ciudades puedan reciclar sus recursos humanos y evitar perecer ahogadas en su propia basura.

## PÓLIS y el reciclado del conocimiento

PÓLIS fue fundada en 1987, en la víspera del retorno de Brasil a una plena democracia constitucional, por planificadores urbanos que estaban convencidos de que

las instituciones democráticas no podían sobrevivir sin una fuerte sociedad civil y que la participación de la comunidad era vital para la movilización de los recursos y la inventiva requerida para hacer las ciudades del país más habitables. PÓLIS opera como central de investigación aplicada, capacitación y asistencia técnica para resolver toda una serie de proble-

pos diversos a fin de mejorar servicios públicos específicos.

Lo que convierte a PÓLIS en una clase especial de OAB brasileña es no sólo su concentración urbana sino también su esfuerzo consciente por trabajar con los gobiernos tanto municipales como con las asociaciones de la comunidad y movimientos sociales que están organi-

zando a las poblaciones marginadas dentro de las ciudades. PÓLIS desempeña este cometido mediante actividades que caen dentro de cuatro categorías generales: cursos y seminarios de capacitación, consultoría y asistencia técnica, recopilación y análisis de la información, y divulgación de los resultados de la investigación mediante publicaciones y conferencias. Se realizan talleres, foros y cursos de capacitación especial para mejorar las aptitudes gerenciales de funcionarios del gobierno municipal recién elegidos, su personal y el personal de los organismos públicos. PÓLIS también organiza programas de asistencia técnica para movimientos especiales tales como las federaciones y las asociaciones de *favelas*. Finalmente, PÓLIS trabaja con otras organizaciones no gubernamentales (ONG) para compartir los conocimientos y técnicas de los proyectos mediante publicaciones y seminarios conjuntos. Al emprender la tarea de establecerse como agente fiable de información, PÓLIS está uniendo a los funcionarios municipales con los líderes de la comunidad para formular políticas eficaces que cuenten con el apoyo público de las personas necesario para su continuidad. Mediante el establecimiento de redes con otras ONG, evita duplicación y llega a grupos constituyentes más amplios dentro de São

Paulo y más allá de la ciudad.

Las publicaciones de PÓLIS abordan una amplia gama de temas. Durante 1991 los estudios de la investigación se concentraron en la reforma urbana y los derechos de los ciudadanos; *cortiços*, o casas de vecindad; construcción de viviendas de autoayuda; y toda una serie de problemas ambientales urbanos. Una nueva serie de publicaciones lanzada este año pone de relieve «las experiencias pioneras en gestión municipal democrática». El documento dedicado a Lajes, en el estado



Fernando Miceli

*Una mujer en la favela de Rocinha, en la periferia de Rio de Janeiro, lava los pañales y los utensilios de su cocina en agua tomada más arriba de un arroyo contaminado. Los programas de reciclado participativo pueden ayudar a reducir la contaminación de las aguas.*

mas urbanos, entre ellos el desempleo, la segregación social, un transporte inadecuado y la degradación del medio ambiente. Al examinar la ecología social de las áreas metropolitanas, la dotación de personal multidisciplinario de PÓLIS integrada por 32 planificadores urbanos, sociólogos, antropólogos, abogados, economistas y archivistas de documentos, trata de comprender la forma en que las políticas públicas afectan la calidad de la vida en las ciudades. Luego, identifica estrategias para formar coaliciones de gru-

suroriental de Santa Catarina, es seminal, y traza el recorrido de una de las experiencias más antiguas y fructíferas del Brasil en materia de gobierno democrático local. Comenzando en la década de 1970, una administración de reforma recién establecida lanzó un programa llamado Viva Seu Bairro, o Celebre su Vecindad, que estableció un vínculo entre los servicios públicos y el nivel de organización local. Surgieron asociaciones en todo el municipio para trabajar con organismos públicos a fin de impulsar la construcción de viviendas destinadas a familias de bajos ingresos y jardines de la comunidad y otros proyectos de renovación urbana, creando, en el proceso, un nuevo modelo para la acción cívica municipalmente patrocinada.

A fin de informar a los administradores de los gobiernos metropolitanos y a los concejales de todo Brasil acerca de las ideas eficaces que están ensayando sus colegas, PÓLIS publica *Inovação Urbana*, una revista trimestral. Su primer número, de los 14 ya publicados, puso de relieve tres actividades emprendidas por los gobiernos municipales para mejorar el control de los desechos sólidos en *favelas* tales como la de doña Teresa (Muçouçah, 1990).

### Replanteamiento del problema de los desechos urbanos

Los gerentes metropolitanos de toda América Latina afrontan una oleada creciente de basura a medida que se acelera el ritmo de urbanización. Aunque los presupuestos municipales dedican, según las estimaciones, de 30 a 50 por ciento de sus recursos al manejo de los desechos sólidos urbanos, la recogida y eliminación de la basura siguen siendo ineficientes y poco equitativas (Asociación Internacional de Gestión Metropolitana, 1992). En realidad, puede argumentarse que se trata a algunos barrios pobres como lugares en los que deshacerse de los emigrantes rurales recién llegados y de los desperdicios de la ciudad.

La zonas metropolitanas del Tercer Mundo están generando casi 25 libras de desechos sólidos por persona por día. Para fines de siglo, las ciudades latinoamericanas producirán 370.000 toneladas por día, lo que representa un aumento del 80 por ciento sobre el nivel actual. Sólo se recoge 60 por ciento de los desechos sólidos actuales y menos de la mitad de esa cifra se elimina de forma ambientalmente viable (Campbell, 1989).

Hasta hace poco, el volumen impresionante de desechos producidos en las zonas metropolitanas ha llevado a los di-

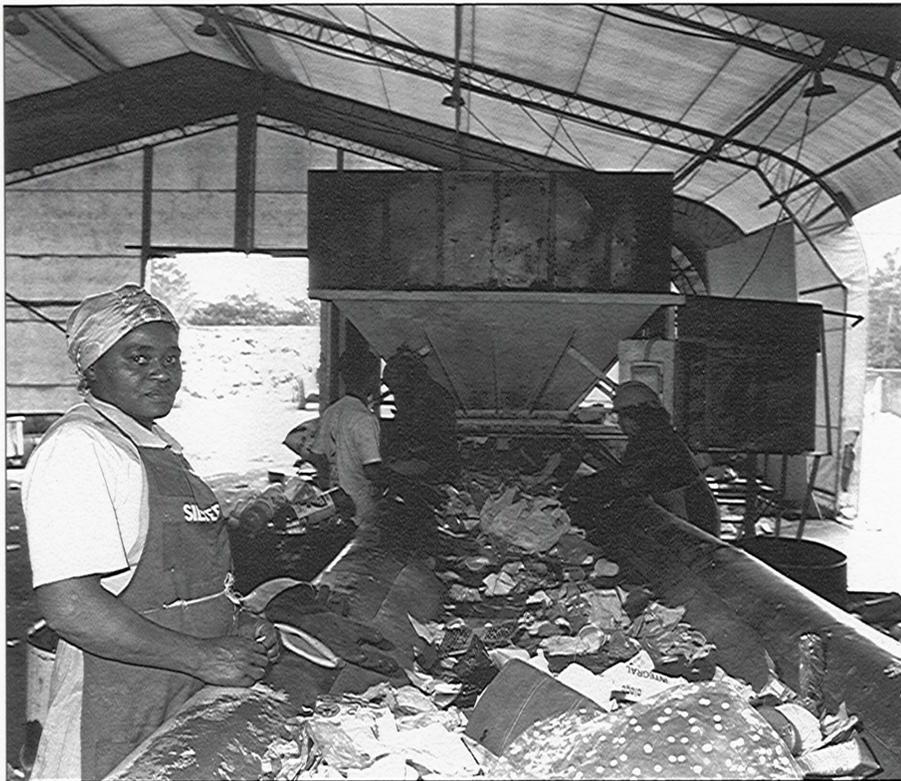


Fernando Miceli

*Una mujer mira desde la puerta principal de su vivienda en Rocinha buscando a sus hijos que supone estarán jugando en las proximidades. La vala negra, o zanja negra, formada por los desagües rotos en medio de la calle, es una vista común en la favela. Para combatir las enfermedades causadas por las bacterias y limpiar las montañas de basura que a menudo contienen desechos tóxicos, los residentes de barrios pobres como éste trabajan con organizaciones de apoyo de base tales como PÓLIS para reformar las políticas de saneamiento público.*

rigentes de los gobiernos locales a contratar a empresas privadas para que recojan la basura, en vez de depender de los empleados municipales. En São Paulo se recogen 12.000 toneladas de basura pero todavía en parcelas vacías, a lo largo de los lechos de arroyos y entremezclados entre

las vecindades pobres de la ciudad, saltan a la vista las *lixões*: montañas de basura como la de la *favela* de doña Teresa. Estos vastos vertederos contaminan los suministros de agua, atraen roedores y otras alimañas y propagan enfermedades causadas por bacterias. También son una



Millard Schisler

*Los trabajadores en el Centro de Triagem para Reciclagem de Pinheiros clasifican a mano la basura que han recogido y echado en un largo recipiente a fin de encontrar lo que puedan aprovechar. La ciudad de São Paulo, que se está quedando sin espacio de rellenos sanitarios disponibles para los desechos sólidos, está experimentando con soluciones de alternativa tales como el centro de reciclado vecinal que también genera puestos de trabajo para las personas en la zona.*

fuentes de una nueva clase de enfermedad: la producida por exposición a los materiales tóxicos. Se han encontrado niños jugando con desechos radioactivos arrojados por laboratorios de hospitales, y los subproductos químicos de la producción industrial salen de bidones de metal arrojados en los vertederos, se introducen en el suelo y contaminan las aguas freáticas.

La resolución del problema de los vertederos no es simplemente una cuestión de invertir en más infraestructura para recibir los desechos sólidos, incluso si de alguna forma se llega a disponer de los recursos necesarios para hacerlo. Las fábricas de composte y los incineradores, por ejemplo, sólo pueden manejar los desechos que han sido tratados para que satisfagan niveles mínimos de «pureza». Los incineradores generan cenizas tóxicas que han de arrojarse aún en los pocos rellenos sanitarios que existen. La investigación que ha llevado a cabo PÓLIS indica que la resolución del problema de los desechos sólidos requiere prestar más atención a los recursos humanos, partiendo de la capacidad organizativa ya disponible, incluso en vecindades marginadas. Utilizando técnicas

empleadas en Estados Unidos y en algunos países de Europa, PÓLIS insta a los particulares, a los propietarios, a las escuelas, a las empresas y a otras asociaciones privadas a que participen de lleno con el gobierno local en el reciclado del material desechado, llamando la atención sobre los múltiples beneficios ecológicos, económicos, sociales y políticos que se generan mediante la participación de los ciudadanos.

Al ofrecer sugerencias concretas para que las sigan los líderes municipales y cívicos, PÓLIS examinó tres iniciativas ejemplares en el campo del tratamiento de desechos sólidos: en Curitiba, conocida ampliamente como «la capital ambiental del Brasil», y en dos vecindades de São Paulo, Vila Madalena y Monte Azul.

Curitiba: El alcalde de Curitiba, Jaime Lerner, figura entre los primeros planificadores urbanos en introducir las preocupaciones ambientales y el desarrollo equilibrado al público brasileño durante los primeros años de la década de 1960. Durante sus tres mandatos en el cargo, Lerner ha puesto en práctica su filosofía

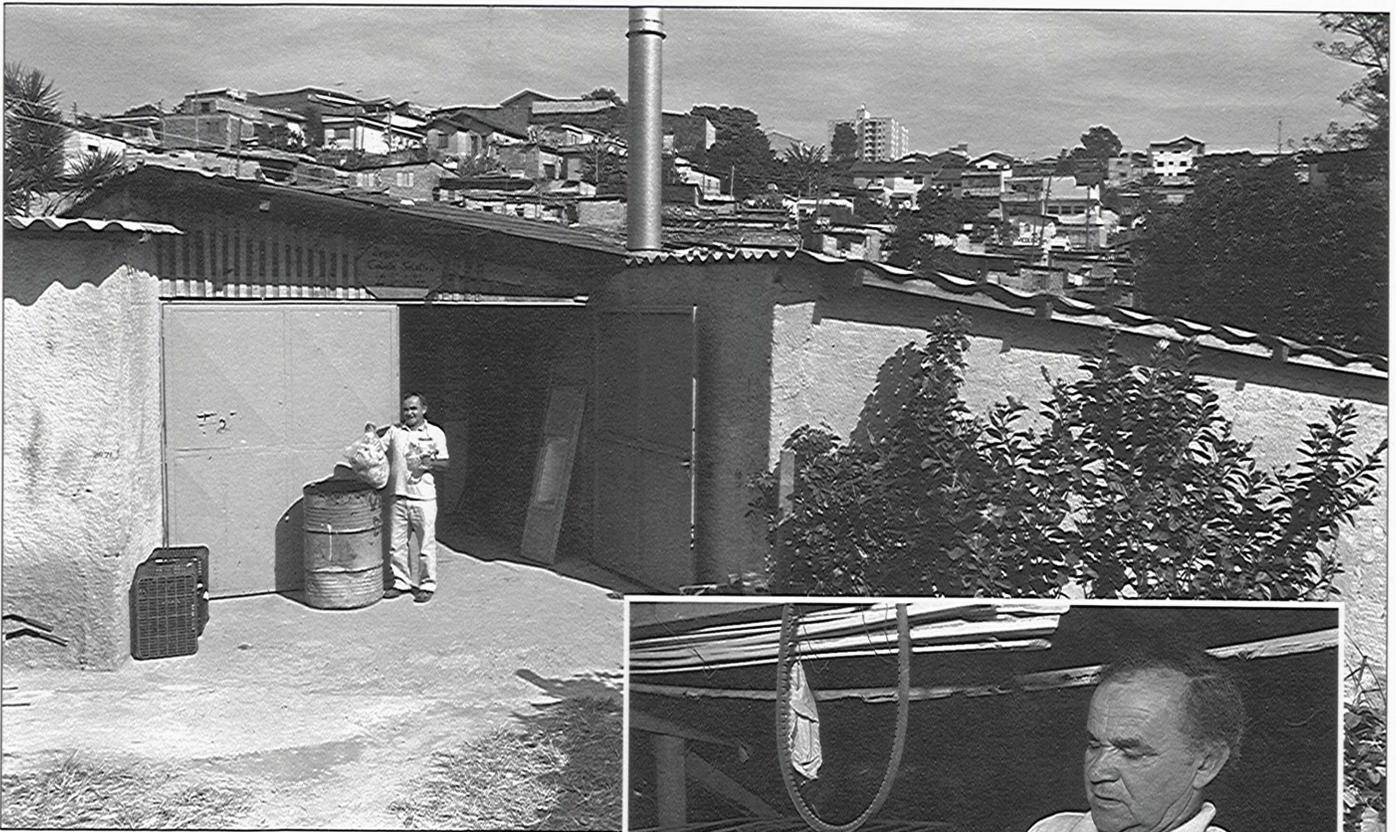
de vincular la política social y ambiental, apartándose de las inversiones de alta densidad de capital en carreteras y sistemas de transporte metropolitano y recurriendo al establecimiento de un sistema eficiente de autobuses que utiliza carriles o vías exclusivas para reducir la congestión del tránsito y el empleo de los automóviles. A fines de la década de 1980, la administración Lerner pasó a atacar otro problema.

Si no se hubieran adoptado medidas, la capital del estado sureño de Paraná y la famosa capital del país habrían quedado paulatinamente enterradas bajo las 1.070 toneladas de basura generadas cada día. A partir de 1989 el gobierno municipal lanzó un plan integral para el tratamiento de los desechos sólidos.

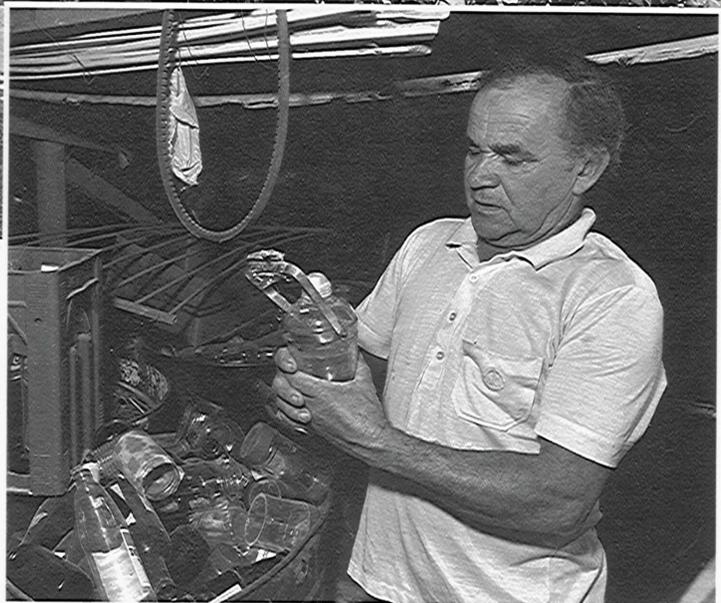
El primer paso consistió en invertir en infraestructuras que reducirían el volumen de basura que requería almacenamiento a largo plazo. Se construyeron fábricas de reciclado para el vidrio y otros materiales reutilizables, fábricas de composte para desechos orgánicos e incineradores para tratar sin peligro materiales inorgánicos combustibles. Se construyeron rellenos sanitarios —recubiertos con arcilla y láminas de plástico a fin de evitar lixiviación— para artículos que no podían elaborarse. Las autoridades metropolitanas previeron que estas instalaciones, si se utilizaban de forma adecuada, podrían reducir el volumen de basura arrojada diariamente en los rellenos sanitarios de 700 a 147 toneladas, lo que representa una reducción de casi el 80 por ciento.

Sin embargo, el sistema tenía pocas probabilidades de funcionar si no se hallaban formas de reducir los costos de recoger y clasificar la basura, en particular la procedente de las viviendas privadas, donde no existen las ventajas de escala. Se instituyeron dos sistemas basados en el incentivo. El primero se concibió para los residentes de las *favelas* que habían estado tradicionalmente al margen de las actividades municipales de recogida de basura. El «proyecto de compra de basura» ofrecía un boleto gratuito de autobús por cada saco de basura entregado por los residentes. En el plazo de unos meses, más de 16.000 familias participaban en el programa.

El segundo programa, destinado a clasificar previamente los materiales reciclables, se ejecutó en etapas, comenzando por las escuelas públicas. Voluntarios vestidos de árboles visitaron 110 escuelas para animar a los niños a participar y persuadir a sus familias de las ventajas del reciclado. Entonces se distribuyó en la comunidad una publicación ilustrada en la que se describían las ventajas de la reco-



Arriba: Antônio Nunes Ferreira, quien desempeñó un papel clave en hacer un éxito del Projeto de Coleta Seletiva de la favela Monte Azul, posa en frente del galpón de depósito de reciclado que ayudó a establecer. A la derecha: Ferreira inspecciona un envase roto para jabón líquido a ver si se puede aprovechar. Ha transformado artículos similares en vasos y servilletas que luego se han vendido.



gida de basura. Cuando aumentó la conciencia pública, se instituyó la recogida semanal de basura de los domicilios, utilizando llamativos camiones de color verde inscritos con el lema «Basura que no es basura». Finalmente, para promover la participación en las zonas no servidas por los camiones, se instalaron recipientes de basura en los supermercados donde una compañía «compraba» la basura con recibos que daban derecho a recibir alimentos.

En la actualidad Curitiba recicla más de 100 toneladas diarias, aproximadamente dos terceras partes de la basura que es apropiada para dichos fines. Y más de 70 por ciento de los curitibanos participan en la actividad. Cuando se compara esto con la tasa de participación

de 10 a 15 por ciento de los habitantes de Nueva York en su programa de reciclado (Pedreira y Goodstein, 1992), Curitiba puede jactarse de ser la primera en el hemisferio, no sólo en Brasil.

**Vila Madalena:** En las grandes ciudades como la de São Paulo, una extensa edificación urbana ha hecho sumamente difícil erigir nuevos rellenos sanitarios. Después de una búsqueda frustradora de emplazamientos nuevos, en 1989 el departamento de obras públicas de la ciudad emprendió un proyecto piloto encaminado a someter a prueba la eficacia de la recogida selectiva de basura con miras a prolongar la vida de instalaciones existentes. El barrio de Vila Madalena fue seleccionado por dos razones. Primero, la

comunidad tenía la reputación de ser ambientalmente consciente. Segundo, estaba cerca del lugar ocupado por un incinerador de basura, en sus últimas etapas, que se tenía programado desactivar.

A fin de prepararse para el proyecto, los funcionarios municipales se reunieron con las asociaciones de la vecindad para formar una comisión de recogida selectiva, y para administrar la actividad, que incluiría a líderes tanto cívicos como metropolitanos. Al igual que en Curitiba, el primer paso de la comisión fue informar al público de lo que se estaba proyectando, cómo beneficiaría a sus vidas y cómo su ayuda era necesaria para que el plan funcionase. En julio de 1989 se imprimió una circular y se distribuyó a las organizaciones locales, y a ésta siguió un

folleto que se entregó a las familias en cada barrio. Los residentes respondieron en forma entusiasta. Más de 80 por ciento de las familias se unieron a la actividad de recogida selectiva: una tasa comparable a la de los extraordinarios programas ambientales ejecutados en Suiza. La respuesta pública se extendió incluso a los miembros de la comunidad que vivían fuera de las rutas establecidas de recogida de basura. Estos residentes entregaron a mano su propia basura al centro de reciclado. Algunos residentes incluso se ofrecieron como voluntarios para la tarea de clasificar los materiales reciclables.

Animados por estos resultados, los funcionarios municipales extendieron el proyecto a otros barrios. La ciudad estaba ahora adoptando la idea sometida a prueba por algunos de sus residentes y utilizándola para diseñar programas de recogida y reciclado de basura para escuelas, oficinas de la ciudad y distritos comerciales. Pero estas actividades se interrumpieron con la elección de Paulo Maluf como nuevo alcalde de São Paulo, que prefirió adoptar la forma convencional de recolección de basura de empresas contratadas para ese fin.

**Favela Monte Azul:** Desde tiempos inmemoriales, sólo había un destartalado depósito de basura al servicio de las 400 familias de Monte Azul. Y para complicar las cosas, el depósito de basura se hallaba situado lejos del lugar ocupado por la mayoría de las personas que tenían que utilizarlo. Como era de esperar, el lecho del arroyo camino del depósito de basura se convirtió en el paradero final de toda clase de desechos, haciendo de él una cloaca que a menudo se atascaba y desbordaba sus aguas malolientes fuera de su cauce y hasta los umbrales de las viviendas de la localidad.

En febrero de 1989, después de oír hablar acerca de un proyecto pionero de recogida y reciclado de basura en Niterói, Rio de Janeiro, y de consultar a sus participantes, el gobierno municipal de São Paulo decidió ensayar una actividad similar en Monte Azul. Para lanzar el proyecto, se celebró una fiesta de limpieza de la *favela* que reunió a miembros de la asociación de la comunidad, funcionarios del gobierno y otros residentes de las *favelas* interesadas. Los miembros del equipo del proyecto fueron casa por casa, comenzando por las 50 residencias más próximas al lugar de recogida, para promover el programa. Antes de pedir a nadie que se incorporara a la actividad, los promotores subrayaron la importancia de la higiene y el saneamiento público para reducir la incidencia de enfermedades en la zona y, luego, explicaron la

forma en que se pretendía que el proyecto propuesto funcionase.

Las familias que firmaron recibieron receptáculos de plástico donados por una empresa de productos farmacéuticos. Las familias habían de llenar estos envases con su basura y, luego, tenían que llevarlos a un galpón en las proximidades donde se suministraban envases más grandes para la recogida. Semanalmente se programó la recogida puerta a puerta de materiales reciclables para las viviendas situadas fuera de la *favela*.

El primer año produjo buenos resultados. Más de 200 familias participaron regularmente en la recogida selectiva. Y el paisaje fue notablemente más limpio. Por primera vez en tiempos recientes, el arroyo no se desbordó durante la estación de lluvias. Finalmente, el proyecto comenzó a gestar otras actividades sociales y ambientales. Algunos residentes comenzaron incluso a buscar formas de convertir su basura en una fuente de ingresos. Crearon una «Oficina de papel artesano» para reciclar el papel desechado que antaño afeaba la zona alrededor del vertedero y que según algunos, daba al agua del arroyo un gusto a tinta.

### Reciclado de la inventiva de la economía informal

Un elemento común de las tres actividades detalladas ha sido un intento por incorporar la economía informal, cuyo crecimiento en América Latina ha seguido paralelamente al aumento en la emigración del campo a la ciudad durante la recesión prolongada experimentada en la década de 1980. La oleada de personas pobres que emigró a las *favelas* que circundan a las principales ciudades llegó en unos momentos en que la economía formal estaba experimentando una contracción, y ha tenido que improvisar sus propias fuentes de ingresos. Muchas de estas personas se han unido al «sector informal», esa corriente de producción públicamente no controlada que genera muchos de los bienes y servicios baratos esenciales para las economías, las empresas y los consumidores de las ciudades del hemisferio.

En la mayoría de las ciudades latinoamericanas, los miembros del sector informal han desempeñado desde hace tiempo un papel en la recogida y reciclado de la basura. Abrumados por la multitud de problemas a los que hacen frente, los gobiernos municipales a menudo asignan un lugar bajo a la eliminación de los desechos sólidos en la lista de prioridades de servicios mejorados. El fracaso del sector público ha dado a las operaciones privadas del sector informal amplio espacio para recoger, cla-

sificar y vender materiales aprovechables de la basura.

Irónicamente, algunas de las personas más marginalizadas del hemisferio dependen para su supervivencia de la basura de otras personas, algunas de estas últimas en condiciones económicas no mejores que las primeras. La elaboración de la basura por el sector informal se lleva a cabo a través de microempresas, a menudo de propiedad familiar, que son muy competitivas entre sí. Los elaboradores tienden a estar organizados en una de dos formas: por área, la reputación y capacidad de una persona de hacer cumplir una reivindicación a un vertedero o calle en particular, y por clase de material recogido para reciclado. El control del mercado para la basura informal está en manos de compradores establecidos de materiales a granel quienes, en realidad, establecen las condiciones de trabajo de las personas dedicadas a la recogida.

En Brasil, las personas que se ganan la vida con los desechos reciben el nombre de catadores. En vez de tratar de reemplazarlos, los proyectos ambientales municipales que ha puesto de relieve PÓLIS han tratado de incluirlos como parte de la solución al problema del control de los desechos sólidos.

Esto se ha hecho de distintas formas. Primero, los funcionarios municipales reconocen que los nuevos proyectos sólo pueden manejar una parte de la basura generada y que sus operaciones complementan las operaciones de los catadores en vez de eliminarlas. Vila Madalena ha ido un paso más allá, legalizando eficazmente la profesión de catador. Este paso sin precedentes surte el efecto práctico de reducir la posibilidad de conflicto entre los catadores y los trabajadores de limpieza municipal ya que el nuevo programa de recogida selectiva produce chatarra de calidad superior (es decir, más fácil de reciclar que el material recogido por las personas que operan por cuenta propia en los basureros). Los funcionarios municipales también actuaron para reducir el conflicto posible evitando el inmiscuirse en el distrito comercial local, reconociendo implícitamente las reivindicaciones de los catadores a la primacía en esta área y generando la cooperación requerida para llevar la limpieza a todas las *favelas*.

---

*Derecha: Jóvenes catadores de lixo posan en un vertedero de basura en la periferia de São Paulo. Los programas de reciclado auspiciados por PÓLIS reconocen la escasez de puestos de trabajo en el sector urbano formal y la dificultad de servir a muchas favelas; muchos modelos municipales innovadores incorporan a los catadores en vez de sustituirlos.*

En Curitiba, todos los materiales reconstruidos por el proyecto «Basura que no es basura» se donan a la Fundação Rural de Educação e Integração (FREI), entidad municipal que proporciona asistencia social. FREI contrata a trabajadores indigentes que se encargan de la clasificación, reparación y venta de materiales reciclables. La experiencia de FREI demuestra que los gobiernos de América Latina que están tratando de emular los modelos ambientalmente viables de recogida y eliminación de basura utilizados en los países industrializados pueden hallar formas de modificarlos para reducir los costos en tanto se generan oportunidades productivas para los pobres.

La clave es aprender cómo encontrar el valor encubierto de lo que se ha desechado tradicionalmente. Últimamente, en Monte Azul, los residentes han utilizado el afrecho de trigo, producto cuyo uso se consideró antaño limitado a piensos, para producir un pan de gran valor nutritivo que se distribuye a los participantes en el programa de recogida selec-

tiva. Todos estos programas, según declara PÓLIS a los funcionarios municipales de Brasil, están descubriendo algo similar acerca del potencial humano anteriormente ignorado de los *marginados* del país. El grado de entusiasmo e inventiva demostrados por estas comunidades que trabajan en asociación con funcionarios electos demuestra que el futuro de la democracia brasileña y la salud de sus ciudades depende sustancialmente del tratamiento que el país opte por dar a su basura. ❖

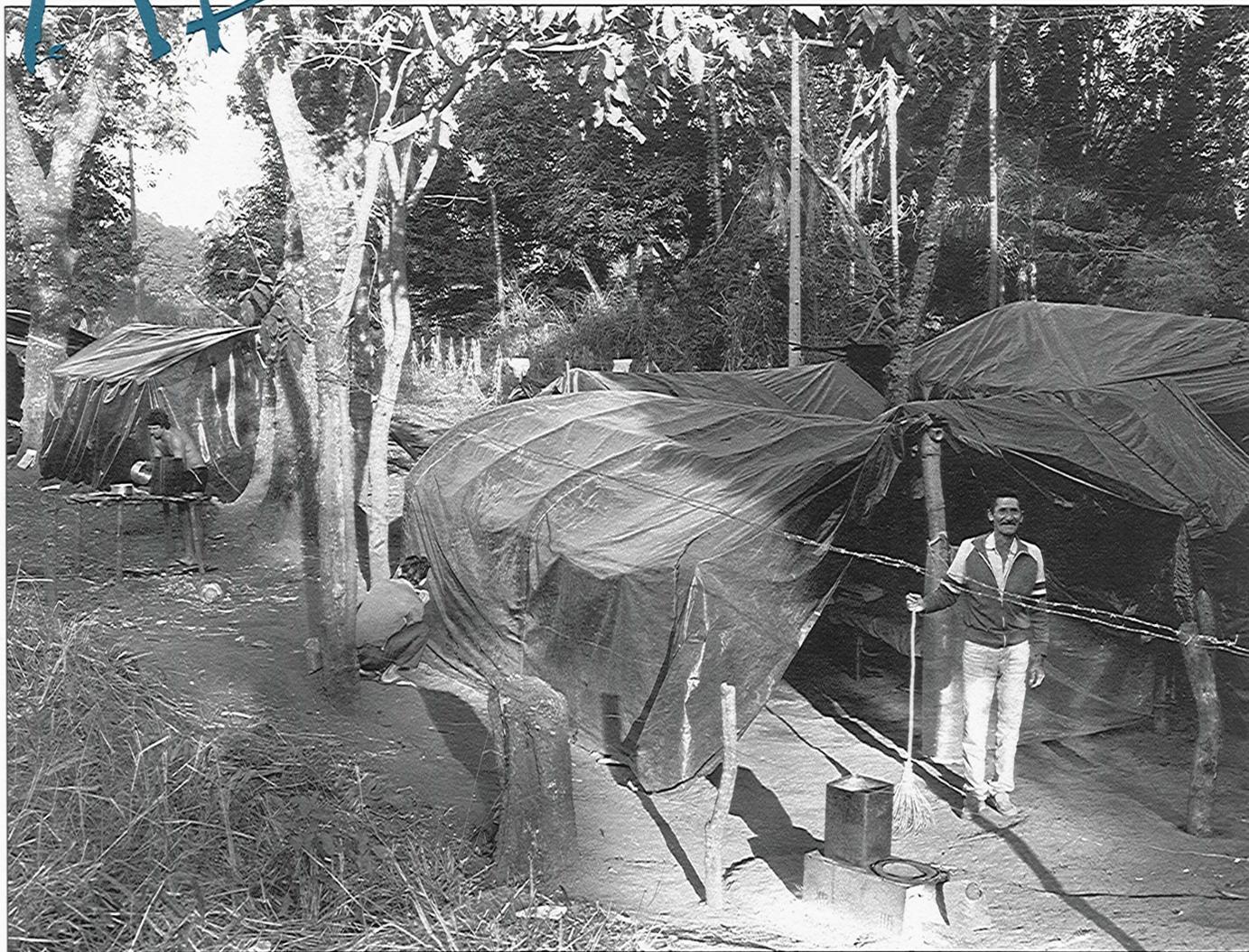
*SILVIO CACCIA BAVA es presidente de PÓLIS. LAURA MULLAHY es editora de ECOMUNA, publicada por el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente en Santiago, Chile. Este artículo se adaptó de un capítulo de los autores contribuido al libro en vías de publicación titulado Joint Ventures in Urban Policy: NGO-Local Government Collaboration in Democratizing Latin America, compilado por Charles A. Reilly.*

#### BIBLIOGRAFÍA

- Campbell, Tim. 1989. Urban Development in the Third World: Environmental Dilemmas and the Urban Poor. En *Environment and the Poor: Development Strategies for a Common Agenda*, compilado por H. Jeffrey Leonard y colaboradores. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- dos Reis Velloso, João Paulo y colaboradores. 1991. *A ecologia e o novo padrão de desenvolvimento no Brasil*. Del IV Forum Nacional: «Como evitar uma nova 'década perdida'», 25-28 de noviembre de 1991. São Paulo: Livraria Nobel, S.A.
- Ferguson, Bruce W. 1992. De la protesta a los programas: Asociaciones vecinales de un municipio brasileño, en *Desarrollo de Base* Vol. 16, No. 1, pág. 12.
- Iniciativas locales para el medio ambiente. 1992. *Democracia Local: Revista del Capítulo Latinoamericano de IULA y CELCADEL* No. 34.
- International Cities Management Association. 1992. *Cities International: Municipal Development Programs Worldwide* Vol. 3, No. 1.
- Muçoúçah, Paulo Sérgio. 1990. A coleta seletiva do lixo, en *Inovação Urbana* No. 1.
- Pedreira, Mauricio, y Carol Goodstein. 1992. Blueprint for an Eco-safe City, en *Américas* Vol. 44, No. 4.



# RECLAMACIÓN DE LA TIERRA



Texto de Zander Navarro  
Fotografías de Jofre Masceno

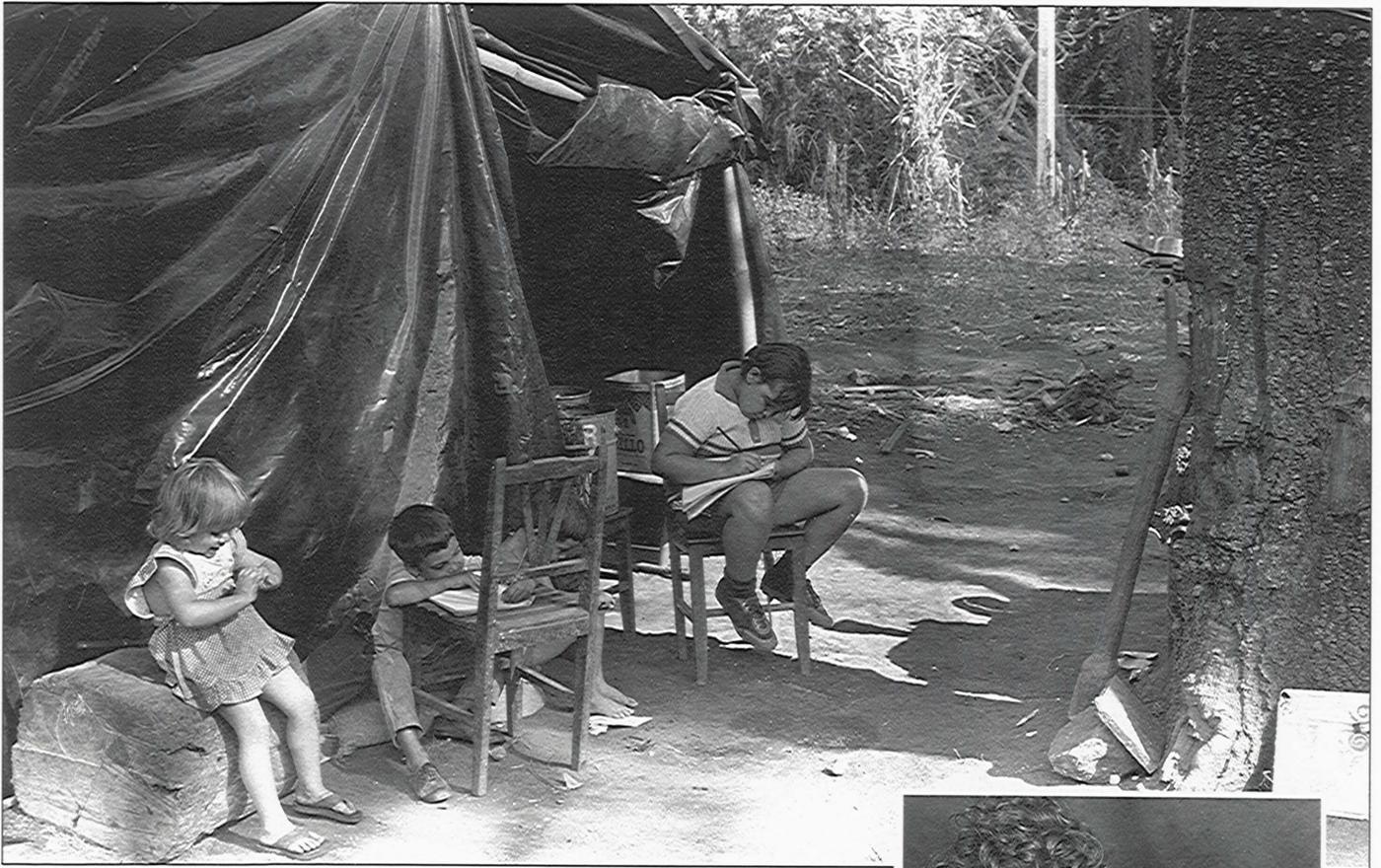
Las raíces de la crisis urbana en gran parte de América Latina se remontan a la falta de oportunidades económicas y sociales en las zonas rurales. A pesar de su dimensión y de las riquezas que contiene, Brasil, por ejemplo, sufre una grave escasez de tierras cultivables a disposición de los pequeños agricultores. Patrones de tenencia de tierras altamente sesgados datan

## La pobreza rural y las luchas de los pequeños agricultores en Brasil

de los tiempos coloniales y el país figura hoy entre los más altos del mundo en la escala Gini estándar para medir la concentración de propiedad de la tierra. Las cifras para 1985 colocan al Brasil en el

punto 0,858 de esta escala, sobrepasado sólo por unos cuantos países tales como Sudáfrica.

Los datos censales corroboran esta conclusión e indican que la falta de justicia social es económicamente contraproducente. El 90 por ciento de todas las fincas en Brasil tienen menos de 100 hectáreas de extensión. Estas fincas, a las que corresponde sólo una quinta parte de todas las tierras en producción de propiedad privada, emplean a 79 por ciento de la fuerza laboral rural —que incluye a las familias agrícolas y los trabajadores asalariados— y



Izquierda: Al despuntar el día, un campesino desplazado se detiene por un momento después de desbrozar el terreno alrededor de su carpa. La suya es una de las 120 familias provenientes de varias regiones de Brasil que han acampado a lo largo de una carretera principal que conduce a Goiânia, capital del estado de Goiás. En lugar de unirse a las filas de los desempleados en la ciudad, han optado por esperar que el Ministerio de Agricultura les proporcione tierras. Las carpas de plástico negro indican a los transeúntes que éstos son campesinos sin tierra en espera de un asentamiento. Por

nueve meses, el aburrimiento de no hacer nada se rompe únicamente con la incertidumbre de vivir día a día, sin electricidad, agua limpia, saneamiento, atención sanitaria, ni suministro fiable de alimentos. Derecha: Una madre atiende a su hija mientras calienta el escaso desayuno de su familia hecho a base de sobras. Arriba: Niños sin acceso a la escuela practican la escritura del alfabeto por su propia cuenta. El recinto tiene poco espacio para jugar; uno de sus amigos murió atropellado por un carro la semana anterior al tratar de cruzar la carretera.

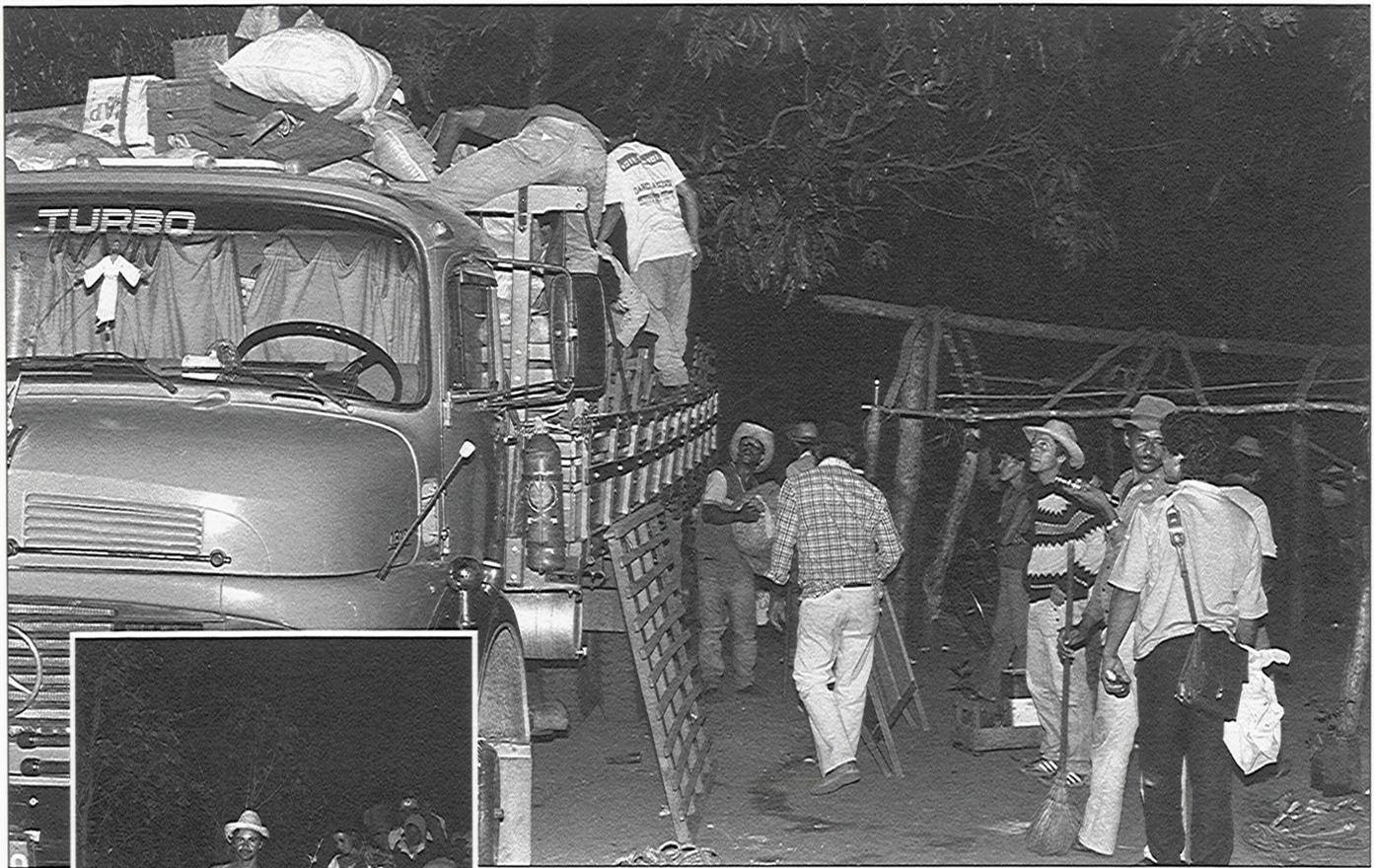


generan la mitad de todo el valor de la producción agrícola en cultivos de subsistencia y comerciales. El 9 por ciento de las fincas con más de 1.000 hectáreas de extensión controlan el 45 por ciento de la tierra, pero emplean sólo al 4 por ciento de los trabajadores rurales y generan únicamente el 16 por ciento del valor total de producción. Vastas propiedades se dedican a cultivos únicos, se dejan baldías o están subutilizadas. En conjunto, los datos corroboran la noción contraintuitiva de que los agricultores en pequeña escala pueden obtener mejores resultados que los agricultores en gran escala, po-

niendo en tela de juicio el principio convencional de que, para la eficiencia de las fincas, se necesitan economías de escala y altas tasas de capitalización.

Tendencias recientes indican que la situación está empeorando a pesar de la apertura de nuevos terrenos en el norte y en el oeste. La expansión de la agricultura comercial mecanizada, de alta densidad de capital, en el sur desaloja constantemente a los pequeños agricultores del terreno y reduce la necesidad de jornaleros, mientras que la selva tropical del Amazonas desbrozada por el método de tala y quema se está degradando rápida-

mente a pastizales apropiados sólo para grandes empresas ganaderas que, de por sí, son ambientalmente destructivas a largo plazo. Los costos sociales de este desplazamiento rural son enormes. Entre 1985 y 1992, el Gobierno de Brasil ha documentado un promedio de dos conflictos violentos diarios por la tierra, que han resultado en la muerte de 563 líderes y asesores comunitarios, siendo el más conocido de éstos el extractor de caucho y defensor del medio ambiente Chico Mendes. Una cifra estimada de siete millones de familias rurales logran apenas subsistir como agricultores precaristas, apare-



*Cuando por fin se encuentra una propiedad abandonada de 3.000 hectáreas a lo largo del Río Vermelho, o Río Rojo, a 35 kilómetros de la ciudad de Goiás Velho, sólo 76 familias han soportado la espera. El resto ha perdido las esperanzas y se han marchado. Arriba: Unas familias cargan en camiones*

*alquilados las pocas pertenencias que pudieron llevar al campamento, para irse durante la noche. Izquierda: Llegando poco antes del amanecer, los ocupantes están agotados pero jubilosos. Seguidos de niños soñolientos, hacen un viaje largo y difícil a través de la maleza desde la carretera hasta sus nuevos hogares cerca de las orillas del río.*

ros y *bóias frias* o trabajadores migratorios. Aproximadamente 15.000 familias acampan a lo largo de las carreteras, optando por esperar, sin los más mínimos servicios, que el gobierno les proporcione un terreno donde laborar en vez de unirse a las filas de los desempleados y subempleados que emigran a las zonas marginales que rodean a las ciudades superpobladas de Brasil.

Varias administraciones nacionales recientes han dictaminado políticas de reforma agraria que prometen el asentamiento de cientos de miles de familias, pero ninguna de ellas ha llegado a aproximarse siquiera a sus metas. Las pocas excepciones notables, asentamientos de varios miles de familias, han sido principalmente resultado de gobiernos estatales que responden a la presión de un movimiento organizado cada vez mayor de trabajadores sin tierras. El Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, de nivel nacional, tiene oficinas en todo Brasil y ha promovido con éxito una estrategia que consiste en ocupar pacíficamente tierras abandonadas, organizar actividades para hacerlas productivas y propugnar políticas públicas en apoyo de los ocupantes. Distintas organizaciones de apoyo de

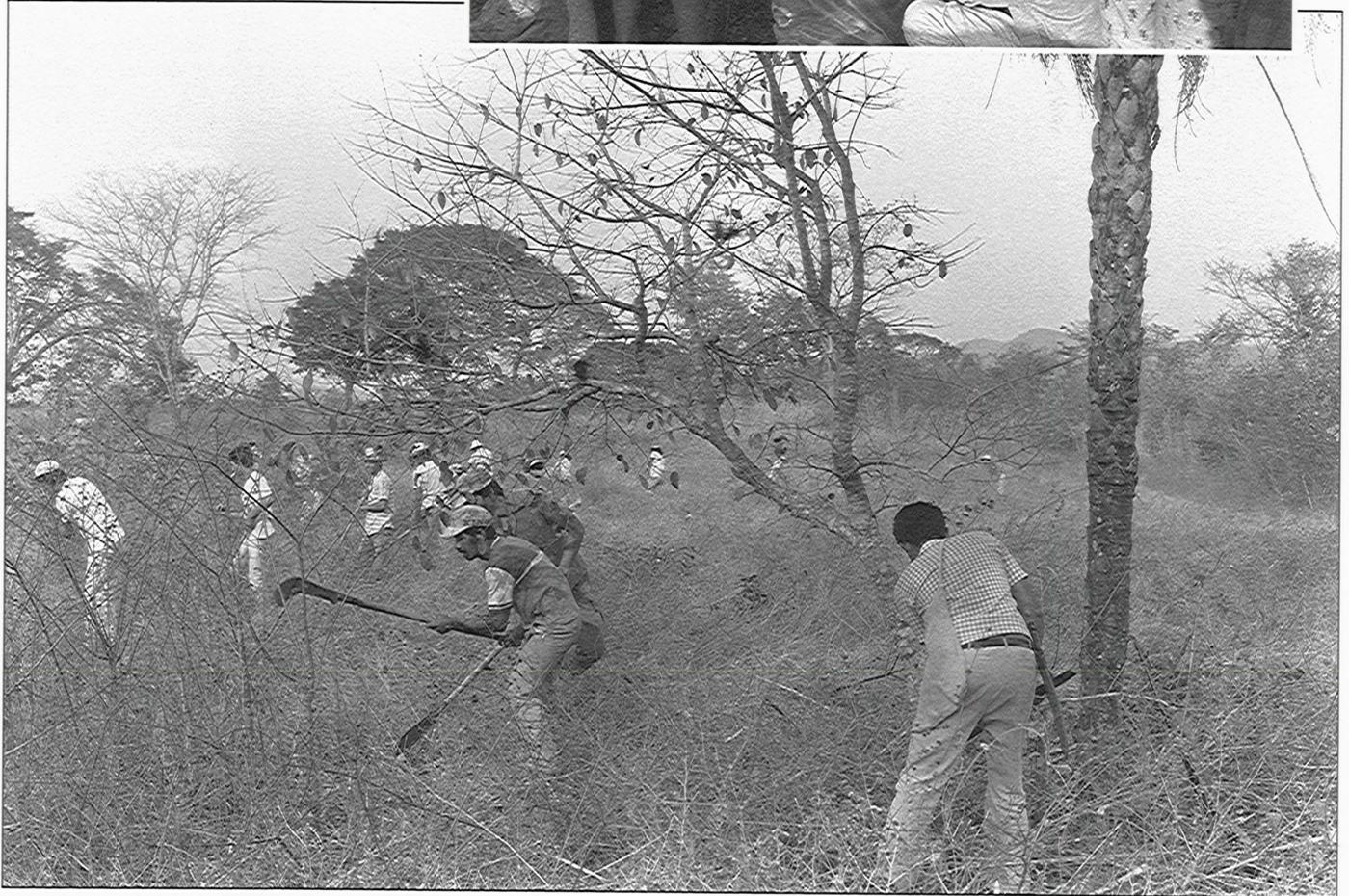
base (OAB), de carácter privado, ayudan a las nuevas comunidades a crear escuelas para sus hijos, abrir puestos de salud y aumentar la productividad agrícola de forma ambientalmente sostenible.

Las fotografías que presentamos a continuación muestran la faz humana de esta lucha. Relatan cómo un grupo de familias decididas en el estado de Goiás (cerca de Brasilia, capital del país), con ayuda de una OAB, el Instituto Brasil Central, están haciendo realidad su sueño de erigir una vida nueva juntos en su propio terreno. ❖

ZANDER NAVARRO es sociólogo rural y profesor asociado en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Ha trabajado en estrecha asociación con grupos rurales de base en estos últimos 10 años. JOFRE MASCENO es fotógrafo y periodista del estado de Goiás. Estas fotografías proceden de su libro titulado *Imagem Reflexa*.



*En sentido de las agujas del reloj: Las familias se despiertan en la mañana, en un entorno extraño, para encontrar sus pertenencias desparramadas por todo el desmonte. La primera tarea del día es reunir provisiones y preparar un desayuno de grupo. Los niños se desayunan primero. La etapa siguiente consiste en organizar equipos de trabajo y empezar a desbrozar el terreno para plantar cultivos de forma que las familias puedan alimentarse.*





En sentido contrario a las agujas del reloj, desde arriba: Un campesino lleva su segunda cosecha de arroz al recién bautizado poblado de Fazenda Rio Vermelho para trillarlo y ensacarlo; también cultiva frijoles y yuca, cría cerdos y pollos, y pesca en el río cercano para enriquecer la dieta de su familia. Con ayuda del Instituto Brasil Central (IBRACE) —organización sin fines de lucro integrada por abogados y agrónomos universitarios y profesionales— 21 familias de colonos han obtenido título legal de propiedad de la tierra, la cual se ha subdividido en parcelas de 35 hectáreas, un huerto comunitario de 340 hectáreas y «zonas verdes» de bosques vírgenes. Fuera de su casa, una mujer cierra

harina de yuca para cocinar. Es miembro del club de madres del poblado creado recientemente, fundado para promover proyectos comunitarios y que capacita a las mujeres en artesanías que puedan vender para aumentar el ingreso familiar. Una de las primeras prioridades de este club fue ayudar a crear una escuela para los niños. En el patio fuera de la nueva escuela que alberga a tres maestros y sesenta alumnos, una niña saca una



espina del pie de otra durante el recreo. Con ayuda de IBRACE, los campesinos y sus familias buscan maneras de consolidar lo que con tanto esfuerzo han conseguido inscribiendo legalmente a su empresa cooperativa como asociación de productores.

# DESPUÉS DE RIO



Fernando Miceli



Centre for Our Common Future



Centre for Our Common Future



Emma Rodríguez

## Los formuladores de políticas de las ONG y la ecología social del desarrollo

Charles A. Reilly

*¿Pueden las asociaciones privadas generar la información y los incentivos necesarios para que los mercados y los gobiernos sean responsables desde el punto de vista social y ambiental?*

**D**urante varias décadas, los términos del debate sobre el desarrollo y el medio ambiente han permanecido fijos en estereotipos. Los economistas que dirigen la empresa del desarrollo se han olvidado de los ciudadanos, imaginándolos como el objeto de la empresa, y no como socios. Los defensores del medio ambiente, preocupados por la suerte de jaguares, mariposas y orquídeas, a menudo consideran a la gente que vive en zonas silvestres como intru-

sos en medio de una naturaleza idealizada, y no como parte del ecosistema. Los empresarios del desarrollo no han tenido un éxito resonante, y los parques nacionales administrados por el gobierno en África y Sudamérica no han frenado la pérdida de la cubierta boscosa ni de las especies amenazadas con la extinción. Ha cundido la fatiga, tanto en el Norte como en el Sur, justo en un momento en que el desafío ambiental coloca a la humanidad frente a un conjunto de opciones difíciles. Las retribuciones económicas de la pro-

*Arriba: Niños de la favela Vila Vintém, en Rio de Janeiro, mirando por una ventana de un centro para niños de la calle. Abajo, de izquierda a derecha: Entre la legión de líderes de organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos religiosos y movimientos sociales que se reunieron en Rio en el Foro Mundial de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo para debatir el futuro del planeta se encontraban el Dalai Lama, el jefe de una tribu amazónica y Rigoberta Menchu, ganadora del premio Nobel de la Paz.*

ducción intensificada de la sociedad industrial posiblemente hayan alcanzado el punto del rendimiento decreciente, amenazando con consumir la base de recursos que alimenta sus fábricas y da sustento a los seres vivos. Si el ecosistema planetario

está llegando al umbral de su capacidad para mantener las tecnologías modernas y los sistemas sociales que los acompañan, ¿quién soportará el sacrificio de un desarrollo económico más lento?

Algunos proponen responder a esa pregunta en términos de justicia y poder de decisión para la gente. Robert Bellah (1991), por ejemplo, dice que sin justicia, definida en términos generales como «dar lo que corresponde a la gente y al medio ambiente», no puede existir una ecología social y natural sustentable, en cuyo caso estaríamos «poniendo en peligro todo lo que hemos recibido de nuestros antepasados y amenazando con dejar nada más que violencia y deterioro a nuestros hijos y nietos».

Otros, como el economista Deepak Lal (1990), responden que la creencia de que se puede elegir entre equidad y eficiencia es una «quimera». La imposición de valores externos en la producción retarda los incentivos económicos y la libre corriente de información necesarios para crear riqueza. La economía moderna es demasiado compleja como para ser gobernada por decreto, y los mercados y la privatización son las únicas alternativas factibles.

Sin embargo, cuando un ex economista del Banco Mundial afirma que «la lógica económica de llevar una carga de desechos tóxicos a un país de menos ingresos es impecable» (*Informe sobre las Américas*, 1993) y que las naciones del Sur podrían obtener el efectivo que necesitan *almacenando* desechos industriales del Norte, surge la duda insistente de si los mercados están equipados para evaluar correctamente una transacción de ese tipo. ¿Hay alguna alternativa frente a la opción sombría entre un Estado indiferente y un mercado ciego?

La cuestión se complica más cuando nos damos cuenta de la forma en que los problemas ambientales han socavado los conceptos tradicionales de soberanía. Las aguas servidas de México contaminan las playas de Estados Unidos. Debido a la irrigación de las fincas estadounidenses, el río Colorado es apenas un hilo de agua salada cuando llega a México. Los países industrializados prohíben los plaguicidas peligrosos en su territorio pero los exportan al Sur, y después encuentran carcinógenos en las frutas y hortalizas importadas. Los acondicionadores de aire de los automóviles que circulan por Dallas, Texas, emiten clorofluorocarburos que destruyen la capa de ozono, mientras que los campesinos que queman la selva amazónica ponen en peligro la fuente de oxígeno mundial.

Se suponía que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Am-



Miguel Sayago

*Lucho Schmidt (a la derecha), administrador de la Cooperativa Campesina Intercomunal Peumo, Ltda. (COOPEUMO), de Chile, explica a socios de la cooperativa que los plaguicidas importados cuyo uso está prohibido en otros países pueden amenazar la salud de los pequeños agricultores de Chile y a la larga volver a los países donde se fabrican, en la fruta y las hortalizas importadas.*

biente y el Desarrollo (CNUMAD) o «Cumbre de la Tierra», que se celebró en Río de Janeiro el año pasado, se abordarían esos problemas. En este artículo se presenta una breve reseña de lo que ocurrió allí y se expone la tesis de que las organizaciones no gubernamentales (ONG) que participaron en el Foro Mundial, que muchos consideraron como un espectáculo secundario, tal vez sean la clave para forjar los lazos entre política ambiental y política social que se necesitan para promover el desarrollo sustentable.

### Un soplo de vida para el desarrollo sustentable

Los profesionales del desarrollo y los defensores del medio ambiente están aunando esfuerzos bajo el lema común del «desarrollo sustentable», a medida que van tomando conciencia de que persiguen metas relacionadas entre sí, en vez de competir en un juego de suma cero (Stone, 1992; véase la sección Libros en la página 44 de esta revista). No obstante, ambos grupos a menudo pasan por alto la palabra faltante —*democrático*— que une las dos palabras de la frase y convierte al «desarrollo [democrático] sustentable» en una propuesta factible.

La Conferencia tuvo lugar en un momento decisivo de la historia en que el fin de la guerra fría y la ola creciente de democratización han conducido a llamados

a un nuevo orden internacional. Sin embargo, la definición de las bases de ese orden ha planteado cuestiones difíciles. Aunque las antiguas ideologías parecen perimidas, las condiciones que crean conflictos sociales no lo son. ¿Pueden las nuevas democracias, y tal vez la idea misma de democracia, sobrevivir y florecer si se excluye a los pobres y si no se consolida ni se asegura la protección de la base de recursos naturales para las generaciones futuras?

Como hemos visto, el planeta se ha vuelto muy pequeño. La línea entre el Norte y el Sur se ha vuelto borrosa. Las elites de los países en desarrollo son cabezas de puente para el Norte, y los turbios urbanos, como los que se produjeron el año pasado en Los Angeles con minorías raciales e inmigrantes de otros grupos étnicos, reflejan las condiciones del Sur a pesar de que se produzcan en el corazón mismo del Norte. La medida en que se permita que los pobres y sus organizaciones entren en la arena de la formulación de políticas, particularmente en materia social y ambiental, bien podría determinar si el mundo se convertirá en un lugar habitable para la mayoría empobrecida y si seguirá siendo habitable para aquellos que se encuentran en una situación mejor.

Cuando se inició la Conferencia en Río el año pasado, los ojos de gran parte del mundo no estaban puestos en esa cues-

ción, sino en asuntos de estado. ¿Asistirían todos los líderes? ¿Llegarían a una postura unificada?

Sin embargo, en Rio se vio y se sintió algo bastante diferente. Durante casi dos semanas, Rio se pareció a una ciudad-estado de Grecia, con ciudadanos de todo el mundo tratando de interactuar con sus líderes políticos y de influir en ellos. Los representantes de los pueblos indígenas (de las Américas, Australia, Asia y África) se reunieron en un parque que llamaron Kari'oka (palabra tupí que significa «casa de blanco» y que se ha convertido en el apodo de los habitantes de Rio de Janeiro). Allí erigieron una estructura de paja de cuatro pisos, sin clavos de metal ni andamios, donde comían, dormían y conversaban sobre su creencia común en el carácter sagrado de la Tierra y la amenaza que presenta la pérdida de tierras y hábitat para la forma de vida de todos ellos. En la Universidad Federal se reunieron científicos a fin de examinar modelos para determinar la situación del planeta y lo que se podría hacer para mejorarla. Varios empresarios alemanes, japoneses y de otros países abrieron un local cerca de la sede de la Conferencia, donde expusieron las nuevas «tecnologías verdes y limpias» que habían lanzado a la venta. Por último, en el Foro Mundial alrededor de 25.000 representantes de 9.000 ONG y movimientos cívicos instalaron sus plataformas improvisadas para debatir la conciliación de la necesidad del desarrollo con las necesidades del medio ambiente y presentar peticiones a la asamblea de estados reunidos en la Cumbre de la Tierra.

La Conferencia no concluyó con un gran consenso. Los diplomáticos se subieron a los aviones para volver a sus países después de firmar muchos acuerdos oficiales insustanciales. Las convenciones sobre el clima y la biodiversidad fueron ratificados por la mayoría de los jefes de estado, pero Estados Unidos, principal consumidor de energía y productor de biotecnología, se abstuvo. El Programa 21, plan de trabajo general para que la comunidad internacional combine la acción en el campo del medio ambiente y el desarrollo, fue redactado por la Secretaría de la Conferencia y firmado por líderes nacionales, aunque se asignaron muy pocos recursos financieros para la aplicación de sus 39 capítulos de recomendaciones no obliga-

torias. Se decidió crear una comisión de las Naciones Unidas para promover el desarrollo sustentable y que el Banco Mundial continuara administrando el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (lo cual provocó consternación entre los críticos que conocen la trayectoria del Banco en cuanto al financiamiento de represas y otros grandes proyectos que han

capaz de ejecutar una estrategia grandiosa para promover el desarrollo sustentable aunque se hubiese logrado elaborarla. Los gobiernos del Sur estaban llevando a cabo planes de racionalización y privatización, mientras que los del Norte se mostraban reacios a financiar iniciativas nuevas en medio de una recesión mundial. No obstante, en Rio surgió una fuerza nueva para llenar el vacío.

Celso Lafer, a la sazón Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, puso de relieve ese fenómeno la víspera de la Conferencia. En una entrevista con *Jornal do Brasil* dijo:

*Hoy... el tema del medio ambiente no está en manos del Estado [sino] de la sociedad. Todo el mundo está preocupado. Además del Foro Mundial, las ONG están participando en la «Cumbre de la Tierra» en sí en mayor medida que en cualquier otra conferencia mundial anterior.*

Los eventos de la Conferencia confirmaron la observación de Lafer. En el Foro Mundial, los delegados de las ONG evitaron la parálisis que afligía a la Reunión Cumbre, analizando en forma oficial y franca la relación entre los problemas. Se puso todo sobre el tapete: los peligros del desarrollo y el consumo excesivos que marchan paralelos al subdesarrollo y el crecimiento demográfico, y los *quid pro quo* entre equidad y crecimiento. En mesas redondas, seminarios y debates informales, los participantes conversaron sobre la forma en que los experimentos concretos con proyectos de base en todo el mundo podrían servir de base para nuevos modelos de acción. Sería una exageración decir que se llegó a un consenso en torno a políticas, pero los participantes se acercaron a un acuerdo en el sentido de que se necesitaba

una nueva mentalidad y que era necesario forjar nuevas alianzas nacionales e internacionales para formular ideas de ese tipo y ponerlas en práctica.

Una indicación de las redes nacionales e internacionales de ese tipo que podrían constituirse y funcionar dentro y a través de las fronteras de las sociedades civiles nacionales fue la democratización de la información que se observó en Rio. Las ONG se comunicaban por facsímil, redes de computadoras y otros medios con movimientos sociales más grandes de sus países y del resto del mundo. Había un sistema nervioso electrónico que comunicaba a las sociedades civiles en formas impre-



Fernando Mitceli

*En Rio, donde se celebró la Conferencia, resultó evidente que el destino del Norte y el Sur está entrelazado. En la foto los modernos edificios de apartamentos del distrito de São Conrado vistos desde la favela Rocinha.*

tenido efectos adversos en poblaciones de escasos recursos y en el medio ambiente). Aunque se pronunció una condena general de las estrategias de desarrollo ortodoxas —como la sustitución de importaciones, incentivos fiscales, máximo crecimiento económico y exportaciones agrícolas no tradicionales— debido a sus costos ambientales, siguieron en pie las políticas de ajuste estructural, y desde Honduras hasta las Filipinas muchos países continuaban sintiéndose presionados para explotar su base de recursos naturales a fin de pagar la deuda externa.

De hecho, el Estado parecía estar ba-  
tiéndose en retirada en todas partes, in-



*Francisco Arias, pequeño agricultor del valle del Lurín, en Perú, recoge tomates, el nuevo cultivo comercial que plantó con ayuda del Instituto Tecnológico Agrario Proterra (PROTERRA). Junto con una federación de campesinos, científicos de universidades, organismos estatales y ONG dedicadas al desarrollo y a la defensa del medio ambiente, PROTERRA creó un cinturón verde alrededor de Lima a fin de proteger el sistema de abastecimiento de agua de la ciudad y aumentar los ingresos de la población rural. Las organizaciones de apoyo a grupos de base a menudo son fundadas por personas con visión de futuro, y Antonio Andaluz, poeta, abogado, ganador de la Beca Dante Fascell de la Fundación Interamericana y fundador de PROTERRA, es un buen ejemplo.*

visibles, ofreciendo mayor flexibilidad para solucionar problemas con un enfoque social y la posibilidad de resolver las inquietudes aparentemente irreconciliables de Robert Bellah y Deepak Lal.

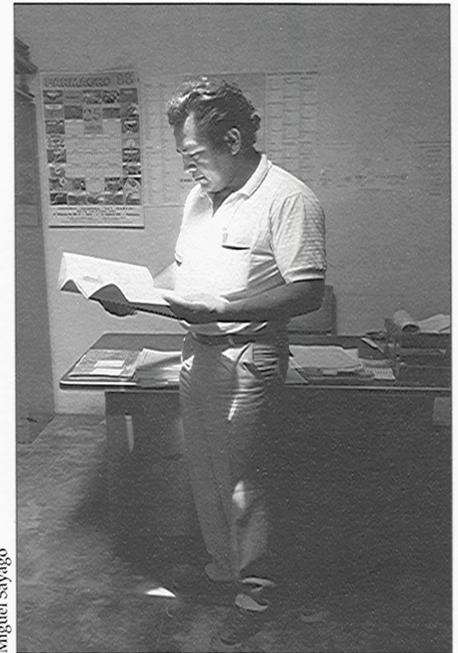
### Evaluación del potencial de las ONG, las «superciudadanas»

En toda América Latina y el Caribe ha florecido durante los últimos veinte años un sinnúmero de asociaciones privadas de la sociedad civil para llenar el espacio social abierto por la democratización del Estado, a la cual contribuyeron. Las ONG comprenden grupos de base de pueblos y barrios, organizaciones de apoyo que proporcionan capacitación y asistencia técnica a proyectos comunitarios, organizaciones de base que representan intereses locales, regionales, nacionales e incluso internacionales, e instituciones de desarrollo especializadas que se dedican a actividades temáticas o fiduciarias, así como de promoción e investigación.

A medida que la red de la sociedad civil se va extendiendo y engrosando, resulta imposible trazar un mapa completo de las relaciones entre las hebras que la forman. Se necesitan instrumentos analíticos nuevos para describir la dinámica de

la forma en que la energía del desarrollo liberada en una de las hebras puede tener repercusiones en otras o ser silenciada, y evaluar la eficacia de protagonistas institucionales específicos, sus metodologías y sus programas para promover el desarrollo desde las bases. Sabemos que los grupos de base, las organizaciones que los apoyan y las ONG especializadas han establecido lazos, en forma individual y colectiva, con movimientos sociales de mayor alcance, para los que con frecuencia sirven de ancla o de timón en las campañas en pro de reformas democráticas o relacionadas con el desarrollo o con el medio ambiente. Al igual que los populistas agrarios y las sufragistas de los Estados Unidos de principios de siglo, las ONG y los movimientos sociales están teniendo un efecto estructural y normativo profundo en los sistemas políticos de América Latina y el Caribe, aunque no se refleje directamente en cargos públicos.

Las ONG se han puesto a la vanguardia de la creación de proyectos innovadores de educación popular para adultos y niños, crédito para microempresas del sector informal, extensión agrícola, servicios comunitarios de atención primaria de salud, construcción de viviendas con el sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua, planes de comercialización coo-



*Dionisio Calagua, de PROTERRA, examina catastros que ayudarán a los campesinos del valle del Lurín a conseguir títulos de propiedad de las tierras y justificar sus inversiones en agricultura orgánica.*

perativa, defensa de los derechos humanos, etc. La mayoría de estos proyectos se han llevado a cabo en los márgenes de la sociedad, entre los pobres y otros grupos desfavorecidos que no reciben suficientes servicios sociales públicos o que carecen de ellos.

A menudo, estos proyectos son más eficaces que los programas gubernamentales existentes porque están orientados hacia los usuarios. La mayoría de las ONG han adoptado conscientemente metodologías para romper la «pasividad de los pobres» y reemplazar las relaciones de benefactor-cliente que han predominado tradicionalmente en la sociedad latinoamericana. Tratan de movilizar recursos locales para el desarrollo comunitario, promoviendo las iniciativas de autoayuda. Los grupos de base eficaces y las organizaciones que los apoyan fomentan sistemáticamente la participación de sus miembros y beneficiarios, así como la rendición de cuentas y la intervención en el proceso de adopción de decisiones. Las trabas son mínimas porque es mínima la burocracia que separa a los directivos del personal de campo.

Eso ofrece varias ventajas comparativas para las ONG en cuanto a la formulación de proyectos eficaces de desarrollo sustentable. Primero, reconocer y corre-

gir los errores es más fácil cuando el circuito de aprendizaje es corto, es decir, cuando los planificadores y ejecutores son las mismas personas. En Guatemala, por ejemplo, ALTERTEC ha realizado una labor pionera de introducción de la «agricultura regenerativa» entre los pequeños agricultores. En el proyecto de esta organización de apoyo a grupos de base participan algunos agricultores con parcelas ubicadas estratégicamente, que están dispuestos a probar técnicas orgánicas para enriquecer el suelo, combatir los insectos y los hongos, diversificar los cultivos alimentarios y comerciales, y cultivar plantas medicinales. Al ver que los participantes obtienen un rendimiento mayor que sus vecinos, con gastos más bajos en insumos, otros adoptan las mismas técnicas. Con la participación de los agricultores en las investigaciones se aprende a aumentar o mantener las cosechas en microclimas determinados y sitios importantes desde el punto de vista ecológico sin poner en peligro las fuentes de agua ni la flora y la fauna silvestres con el uso innecesario de productos agroquímicos, se establece una plataforma para servicios de extensión agrícola efi-

caces de agricultor a agricultor, y se presenta una alternativa factible para los agricultores guatemaltecos que desconfían de los planes de alto riesgo de cultivos no tradicionales para exportación que los organismos bilaterales y multilaterales están promoviendo en todo el país.

Este modelo de bajo costo, con uso intensivo de mano de obra, es muy diferente de los centros de investigaciones agrícolas y servicios de extensión centralizados, financiados por el gobierno, cuyo trabajo rara vez está orientado hacia las necesidades de los campesinos y con demasiada frecuencia produce fincas modelo encantadoras de las cuales nunca se transfiere tecnología. Asimismo, refleja las conclusiones de otras organizaciones de apoyo a grupos de base de Bolivia, Ecuador y Chile (Bebbington, 1991).

La promesa que ofrecen las ONG en el campo de la formulación de una política ambiental eficaz radica en su conocimiento de la ecología social de la localidad donde funcionan. Las mejores ONG a menudo trabajan en una zona relativamente circunscrita, con una población bastante específica. Aunque a la larga las ONG tienden a especializarse en una

tarea o en un conjunto de tareas conexas, su estrecha relación con la vida de la población pobre las hace tomar conciencia del carácter integral del desarrollo. Sus programas y directrices a menudo son integrales y de gran alcance; buscan producir efectos secundarios beneficiosos abordando varios problemas conexas simultáneamente. Esta capacidad para adaptarse a situaciones complejas y a los cambios en las necesidades de sus miembros y beneficiarios puede presentar nuevas oportunidades y conducir a innovaciones sorprendentes.

La Empresa de Consultoría en Ecotecnología (ECOTEC), también de Guatemala, se especializa en tecnologías apropiadas desde el punto de vista ambiental para atender las necesidades de los sectores de bajos ingresos. ECOTEC diseña viviendas prefabricadas asequibles, resistentes a los terremotos, que son el producto de varios años de experimentación. Sus ingenieros idearon hace poco un horno de cerámica que consume poco combustible y que evitará muchos problemas para la salud de las mujeres y los niños, creará fuentes de trabajo, hará rendir más el presupuesto de las familias de bajos ingresos y ayudará a salvar los bosques tropicales. Treinta artesanos están aprendiendo a fabricar las cocinas, y las venderán en cinco zonas del país. Los hornos pueden adaptarse a viviendas urbanas o rurales, reduciendo la contaminación en el interior de las viviendas y eliminando los fogones que causan dolores de espalda a las mujeres, así como cataratas y problemas respiratorios. La cocina, que cuesta US\$16, se paga sola en tres o cuatro meses con lo que ahorra en combustible (consume 39% menos). Cuando las 60.000 familias destinatarias tengan esta cocina, se ahorrará la madera de 600 kilómetros cuadrados de bosques.

Aunque estos resultados son notables, las ONG son entidades pequeñas. ¿Son suficientemente adaptables como para ampliar sus proyectos gradualmente a fin de beneficiar a más personas? La Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) de Guatemala da un indicio. La ACJ fue fundada con el propósito de promover el «bienestar social» de 24.000 personas reasentadas después del terremoto de 1976. Después, la Asociación comenzó a aprovechar la legitimidad que había adquirido con años de trabajo en los barrios de la Ciudad de Guatemala para comenzar un programa de gran alcance a fin de mejorar el saneamiento público y detener la erosión del suelo que amenazaba la zona con avalanchas y con la contaminación del agua. Con arbolitos de vivero que facilitó el gobierno, la ACJ movilizó a sus



Sean Sprague

*Mujer de Ciudad de Guatemala preparando la cena familiar en su nueva cocina de cerámica, diseñada por técnicos de la Empresa de Consultoría de Ecotecnología (ECOTEC). El horno diseñado por ECOTEC presenta varias ventajas: al usar el combustible en una forma más eficiente, disminuirá la demanda de leña y carbón, aminorando así la destrucción de los bosques tropicales; reducirá la contaminación en el interior de las viviendas, evitando las cataratas y trastornos pulmonares de mujeres y niños, y creará fuentes de trabajo para artesanos que fabricarán y venderán las cocinas en toda Guatemala.*

socios y llevó a cabo una campaña de concientización que llevó a la reforestación de varias barrancas de los alrededores del municipio. Ver reverdecer barrancas yermas que estaban cubiertas de basura es visualmente gratificador, y la transformación es beneficiosa para el medio ambiente, pero en Ciudad de Guatemala todavía quedan por lo menos 50 barrancas que esperan ser reclamadas.

### ¿Laboratorios públicos o gobiernos paralelos?

Como las ONG que trabajan en el campo del desarrollo han demostrado que son eficientes, flexibles e innovadoras, algunos analistas y organismos donantes han comenzado a preguntarse si a la larga reemplazarán al Estado en el suministro de ciertos servicios públicos. Lo que lleva a esa especulación es la formación de redes y consorcios regionales y nacionales de ONG en las Américas, mientras que los gobiernos están reduciendo los servicios y privatizando muchas de sus funciones debido a la escasez de fondos.

Esa especulación parece infundada. Primero, las ONG no se fabrican mecánicamente. Son el producto de la labor de personas y grupos que responden a sus propias vivencias y a los problemas de la comunidad. Aunque muchas ONG están dirigidas por promotores sociales que buscan instintivamente establecer redes, otras están más encapsuladas y se dedican al suministro de servicios a nivel local.

Segundo, la extensión de las redes de ONG y las estrategias de desarrollo que emplean varían de un país a otro, lo cual afecta su capacidad para conseguir recursos y coordinar sus directrices. Algunas redes siguen líneas sectoriales, otras son más territoriales. En Centroamérica aparecieron consorcios a principios de los años ochenta, a menudo inducidos por organismos de financiamiento externo. En Sudamérica, las asociaciones de ONG han evolucionado en forma gradual, paralelamente a la democratización de los estados, y en ambos ha influido la realidad limitativa de los programas de ajuste estructural y austeridad fiscal. Las ONG y los movimientos sociales de México se caracterizan por su coexistencia precaria con los programas neopopulistas del gobierno, como el Programa Nacional de Solidaridad.

Por último, las ONG no disponen de recursos suficientes para satisfacer la demanda de servicios públicos. Según una encuesta reciente de más de 100 de las principales ONG de Brasil, que represen-

tan alrededor del 10% del sector, su presupuesto anual combinado asciende a unos US\$28 millones y tienen 2.660 empleados en total. En esas condiciones, difícilmente podrían substituir al Estado, y tal vez ni siquiera al gobierno de las zonas metropolitanas más grandes del país.

Si es improbable que las ONG absorban al Estado, ¿las absorberá el Estado? En Brasil y Chile, donde existe una buena integración sectorial de las ONG, el gobierno ha establecido organismos cuyo propósito manifiesto es «coordinar» las actividades públicas y privadas de desarrollo social. Evidentemente, la supervisión nacional es una prerrogativa del gobierno, y debido a la gran cantidad de fondos del Norte que llegan al Sur por conducto de las ONG (que según los cálculos del Banco Mundial exceden de US\$4.000 millones al año), el interés del sector público es inevitable.

Sin embargo, si la supervisión se convierte en un intento de manejar las actividades públicas y privadas de desarrollo desde arriba, existe el peligro de usar a las ONG como instrumentos; las ONG se convertirían en vehículos para suministrar servicios que promuevan las políticas estatales o se usarían como póliza de seguro para llenar los vacíos abiertos por los programas de ajuste estructural. En Chile, los gobiernos regionales y municipales ya están contratando ONG para que proporcionen servicios tales como atención primaria de salud o formación profesional, lo cual plantea la cuestión de si los contratistas sin fines de lucro que dependen de fondos públicos pueden continuar expresando las reivindicaciones de los sectores de bajos ingresos.

La privatización de empresas estatales poco eficientes tiene sentido; sería arrogante la abolición de las obligaciones sociales y ambientales primordiales del Estado. Las ONG por sí solas no pueden compensar los déficit sociales y ambientales, y sería un desperdicio que trataran de hacerlo porque su principal punto fuerte no es la administración, sino la innovación. Son laboratorios sociales donde se inventan y ensayan ideas nuevas para resolver problemas que hasta ese momento habían sido insolubles. La prueba con que se enfrentan las ONG no radica en su capacidad para repetir proyectos en forma exponencial, sino en su capacidad para ayudar a convertir proyectos modelo en programas públicos y perfeccionarlos.

Las redes de ONG pueden ayudar no sólo a difundir información en el sector, sino también a formar coaliciones y a movilizar la opinión pública para que los organismos del gobierno funcionen mejor,

tanto solos como en colaboración. Eso adquiere mayor importancia aun con los problemas ambientales. Durante los últimos años se han multiplicado las ONG que se dedican a la defensa del medio ambiente en las Américas, pero con algunas excepciones, como las redes de CLADES o IFOAM-LA, se han mostrado reacias a incorporarse a redes existentes o a formar redes propias. En mayo de 1993, la Fundación Natura de Ecuador organizó una reunión de 40 ONG representativas de América Latina, África y Asia para tratar el tema de las ONG y la adopción de decisiones internacionales. Como resultado de los contactos establecidos en el Foro Mundial y en la Conferencia Cumbre, es probable que se acelere la asimilación de ONG dedicadas al medio ambiente y al desarrollo en redes de mayor alcance.

Eso es importante, ya que el clima en el cual se formula la política social y ambiental en América Latina está experimentando cambios profundos. Los programas sociales estatales nunca han sido eficaces para la mayoría de los habitantes de las Américas, y están descuidando también a la clase media. La reestructuración radical, las empresas conjuntas y el autoabastecimiento están a la orden del día. El gobierno nacional se está descentralizando, delegando funciones a las provincias y municipalidades. La democratización ha abierto un espacio de negociación para los estratos medio y bajo de la pirámide social. La política social y ambiental tenderá a surgir de pactos negociados que reflejen coaliciones de distintos intereses y valores en torno a asuntos específicos, y gran parte de este proceso se llevará a cabo en público por primera vez. Esta política será incremental y pragmática, diversificada y descentralizada; reflejará el progreso de la democracia y acelerará su consolidación. El proceso de formulación de políticas será fluido y lleno de contradicciones, como la vida misma. El Estado influirá en este proceso, pero no lo monopolizará.

### El bosque, el campo y la ciudad

Los mecanismos por los cuales las ONG ayudan a formular y aplicar directrices para promover el desarrollo sustentable varían de un país a otro e incluso dentro de un mismo país a medida que los gobiernos se van descentralizando. Tradicionalmente ha prevalecido el enfoque de todo o nada, expresado en las luchas de las elites y los revolucionarios por controlar el Estado. La continuidad no ha sido la norma ni algo esperado del ciclo de la política pública. Las ONG que se

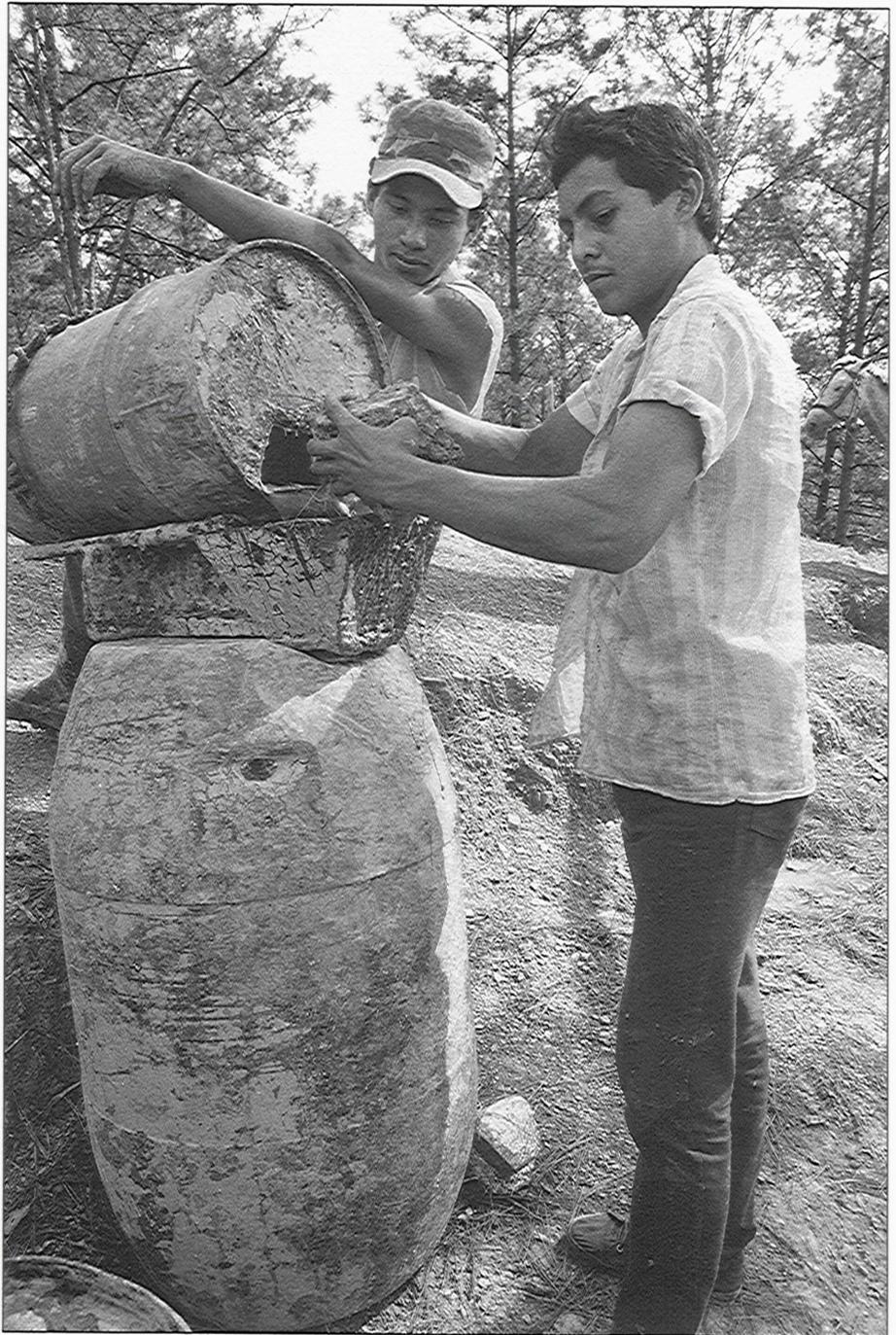
han comprometido a servir a grupos marginados y a proteger el medio ambiente tienden a ser mucho más persistentes en la búsqueda de reformas que los regímenes en los cuales tratan de influir, lo cual garantiza que la búsqueda del desarrollo sustentable se arraigue en la sociedad misma y sobreviva a largo plazo.

Una forma de comprender mejor la promesa y las trampas de este proceso consiste en examinar las reformas suscitadas por proyectos de ONG innovadores en la política con respecto a tres áreas ecosociales: el bosque, el campo y la ciudad.

**El bosque:** Uno de los modelos más prometedores para ayudar a conservar los bosques tropicales es las reservas extractivas propuestas por el Conselho Nacional de Seringueiros (CNS) y el Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais (IEA) de Brasil. Las reservas se establecieron hace poco, pero sus raíces se remontan a 1978, cuando una joven antropóloga e investigadora llamada Mary Allegretti realizó un viaje de estudios al estado de Acre. Alarmada por la pobreza que vio, abandonó su cargo en la universidad para abrir una escuela y ayudar a los extractores de caucho del Amazonas a mejorar su situación. Pronto se dio cuenta de que la lucha de estos trabajadores era inseparable de la lucha para salvar al ecosistema, que estaba sucumbiendo a la embestida brutal de la tala, la agricultura de corte y quema, y la ganadería que acompañaban a la colonización acelerada de la zona.

Los extractores de caucho se organizaron para escapar a la dominación de los acreedores locales, abrir canales de comercialización independientes, asegurar su acceso tradicional a la selva y protegerla contra los extraños: crearon la CNS y eligieron a Chico Mendes como dirigente. Allegretti fundó el IEA en 1986 para proporcionar asistencia técnica e informar al público, tanto en Brasil como en el exterior, sobre la situación de los extractores de caucho. Mendes se convirtió en un símbolo internacional de los esfuerzos para defender la selva. Cuando fue asesinado por un ganadero en 1988, el IEA ayudó a la CNS a movilizar a sus miembros junto con ONG internacionales de defensa del medio ambiente, brasileños preocupados por el problema y legisladores nacionales para establecer 14 reservas extractivas que abarcan alrededor de tres millones de hectáreas.

En estas reservas, los extractores de caucho, los indígenas y los habitantes de las riberas de los ríos se convierten en guardianes de la selva, y como extraen



Miguel Sayago

*Dos socios de la Federación Hondureña de Cooperativas Agro-Forestal (FEHCAFOR) vierten en barriles la resina de pino extraída de árboles de los alrededores de Villa Santa, en Honduras. Los barriles se enviarán a un establecimiento industrial de Tegucigalpa. Las comunidades se organizan para proteger las zonas boscosas cuando pueden sacar provecho de sus recursos renovables.*

productos renovables tienen un interés económico en la conservación del hábitat. A fin de diversificar su base de ingresos, los extractores de caucho ahora también recogen y descascaran nueces de Brasil, que se usan en Curitiba para elaborar CHONK, la primera golosina del país que beneficia al medio ambiente.

Muchos empresarios de conciencia social están abriendo mercados en Estados Unidos y Europa para frutas secas y desecadas que constituyen una buena fuente de energía para mochileros y otros aficionados a la vida al aire libre.

A fin de que los grupos amazónicos cuenten con asistencia técnica en el fu-



*La preocupación por los bosques mundiales ha aumentado paralelamente a la degradación acelerada del medio ambiente en las ciudades del Tercer Mundo. Los problemas se combinan, exacerbando el peligro del recalentamiento del planeta. Arriba: PÓLIS, ONG urbana, está ayudando a las municipalidades brasileñas a mejorar los autobuses a fin de reducir las emisiones de los combustibles fósiles. PÓLIS ayuda a los dirigentes locales a formular políticas que promuevan el crecimiento urbano sustentable a fin de que Brasil no se vea obligado a destruir sus bosques para financiar las necesidades de sus ciudades. En la página de enfrente: Una asociación regional de pequeños agricultores de la República Dominicana ha establecido un vivero de árboles para reforestar las laderas yermas, reduciendo así la erosión del suelo y complementando las fuentes de oxígeno del mundo.*

turo, el IEA ha racionalizado su estructura administrativa con el propósito de reducir los gastos generales y está ampliando la base nacional de financiamiento para reducir su dependencia de los donantes internacionales. Para que su mensaje se arraigue firmemente en las autoridades y el público brasileños, el IEA ha trasladado su sede a Brasilia y mantiene tres oficinas en la región amazónica, publica un boletín sobre ecodesarrollo y contribuye regularmente a «Rede Verde», programa ambiental que se difunde por 104 estaciones de radio de toda la región.

La capacidad del IEA para conseguir ayuda internacional y nacional para los extractores de caucho y usarla a nivel de los gobiernos locales, regionales o nacionales de las zonas donde tiene mayor influencia ha sido decisiva para el establecimiento de las reservas extractivas. Actualmente, el Instituto no sólo mantiene vínculos con ONG del Norte y con

otras ONG ambientales de Brasil, sino que también es miembro del comité de ONG que se encarga de vigilar el Fondo para el Medio Ambiente Mundial creado por el Banco Mundial, el Protocolo sobre Bosques de la Conferencia y otros acuerdos sobre los bosques atlánticos.

En las Américas se están realizando muchas otras actividades encaminadas a formar coaliciones destinadas a conservar las zonas boscosas. Al comparar estas experiencias se pueden extraer varias enseñanzas. Primero, los habitantes de las zonas boscosas deben organizarse para hablar con una sola voz sobre su aprovechamiento. Los esfuerzos para salvar los pinares de la Sierra Juárez, en Oaxaca, México, tropezaron con dificultades cuando varias ONG ambientales del Norte patrocinaron programas conflictivos en la misma región, tal vez con las mejores intenciones pero creando animosidad en comunidades locales y entre distintas comunidades, y dificultando

aún más el establecimiento de reservas naturales prístinas o la creación de empresas comunitarias de explotación forestal sustentable (Bray, 1991). Con apoyo de la Fundación Interamericana y del Fondo Mundial para la Defensa de la Naturaleza, las organizaciones locales de apoyo a grupos de base han desempeñado un papel decisivo como mediadoras en los conflictos y en el fortalecimiento de los aserraderos comunitarios que están comenzando a utilizar la tala selectiva y la transformación industrial para aumentar los ingresos familiares sin arruinar el ecosistema singular de la zona.

La experiencia de las cooperativas de extracción de resina en Honduras pone de relieve el concepto de que las organizaciones comunitarias sólidas que actúan como guardianes de los bosques son una condición para el establecimiento de empresas sociales de explotación forestal sustentable (Stanley,

1990). Los esfuerzos de los recolectores de nueces de palmera *babaçu*, muchos de los cuales arriendan las tierras o se dedican a la agricultura de subsistencia, para crear organizaciones de base de producción y comercialización que mantengan el acceso a las palmeras silvestres del estado brasileño de Maranhão indican que el modelo extractivo se puede aplicar también a bosques tropicales secundarios (véase la sección Libros en la página 45 de esta revista). Si la Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos y otras organizaciones campesinas demuestran que los pobladores rurales de bajos ingresos del estado pueden combinar la agricultura de subsistencia sustentable con la cosecha de nueces de *babaçu* a fin de prosperar en las zonas de transición que habitan, es menos probable que los pequeños agricultores sigan avanzando en la selva virgen amazónica.

**El campo:** Ya se han examinado en este artículo algunos modelos de las ONG para promover la agricultura regenerativa en Guatemala. Como estos métodos orgánicos requieren mucha mano de obra y las ventajas del uso de abonos naturales y de terrazas se acumulan con las cosechas sucesivas, para ver los frutos de su inversión los campesinos deben tener la seguridad de que nadie les quitará las tierras. La tenencia de las tierras también ha sido una variable decisiva en el surgimiento de un cinturón ecológico alrededor de Lima, Perú. Este nuevo modelo promotor considera la metrópolis y el campo circundante como un solo sistema socio-económico cuya supervivencia y salud dependen de políticas que reconozcan la interdependencia de los habitantes rurales y urbanos y la necesidad de proteger el medio ambiente.

Esta idea puede atribuirse al poeta y ambientalista Antonio Andaluz, que fundó el Instituto Tecnológico Agrario Proterra (PROTERRA) en 1983 con el pro-

pósito de ayudar a las comunidades rurales a desarrollarse por medio de la administración sensata de sus recursos naturales. PROTERRA comenzó a trabajar en el valle del Lurín, al sur de Lima, y pronto se dio cuenta de que, para que los pequeños agricultores adoptaran tecno-

conseguir resultados óptimos. PROTERRA inició la Operación Tábano para formar una coalición de intereses entre organizaciones campesinas, organizaciones de apoyo a grupos de base, ONG dedicadas a la investigación, científicos universitarios y organismos públicos con el propósito de aprovechar al máximo el potencial de Perú en la esfera de la agricultura sustentable. La Operación Tábano desempeñó un papel decisivo en la adopción de nuevas leyes para crear el cinturón ecológico de Lima. El conjunto de medidas legislativas aprobadas tiene como fin mejorar el acceso de los agricultores al crédito y a los mercados, proteger el sistema de abastecimiento de agua de Lima, que corre peligro, y establecer un espacio verde alrededor de la ciudad para reducir la contaminación del aire y al mismo tiempo ayudar a frenar el flujo de inmigrantes rurales que llegan a una ciudad que ya no puede crear suficientes fuentes de trabajo ni proporcionar una infraestructura social básica para los barrios pobres que brotan constantemente en la periferia.

Al catalizar estas reformas, PROTERRA ayudó a promover la formación de la Red Ambiental, formada por 77 organizaciones encargadas de formular una estrategia nacional de conservación de los recursos naturales. El año pasado, Antonio Andaluz asistió a la Conferencia en calidad de miembro de la delegación peruana a la «Cumbre de la Tierra» y presentó la experiencia de PROTERRA en el Foro Mundial.

**La ciudad:** Uno de los acontecimientos más importantes del Foro Mundial quizás haya sido el relieve que se dio a los problemas ambientales urbanos. Muchos países del Sur ahora están más urbanizados que los del Norte, y su población se ve más afectada por la falta de alcantarillado, de agua y de vertederos de desechos sólidos e industriales y por la contaminación del aire causada por chimeneas fabriles, cocinas de leña y motores de combustión interna que por la desaparición de los bosques.



Michaele Cozzi

logías orgánicas, era necesario que consiguieran títulos de propiedad de las tierras en el marco de la reforma agraria y que tuvieran más acceso a los créditos del gobierno. PROTERRA colaboró en la redacción de nuevas leyes nacionales para reformar y simplificar los procedimientos para obtener títulos de propiedad e inspiró la formación de una organización nacional que defiende los intereses de las familias campesinas.

Esta experiencia convenció a Andaluz de que el gobierno estaba subutilizando sus recursos y que las organizaciones que trabajan con sectores de bajos ingresos tienen que coordinar su labor a fin de

En realidad, esos problemas no están separados. La protección de los bosques y el control de la contaminación del aire en las ciudades contribuyen a reducir el peligro de recalentamiento del planeta porque las plantas absorben el dióxido de carbono que se emite al quemar combustibles sólidos. El Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (PÓLIS) ha influido en las reformas que han llevado a varias ciudades de Brasil a encarar la primera parte de la ecuación, mejorando la infraestructura del sistema de transporte público.

Debido a la rápida urbanización de los últimos veinte años, el 75 por ciento de la población de Brasil ahora vive en zonas urbanas y supera la capacidad de los medios de transporte público existentes. Los automóviles y autobuses transportan el 85 por ciento de la carga; muchas de las ciudades del país están ahogándose con el humo de la gasolina, el gasohol y el diesel. Los pasajes de autobús apenas cubren los gastos de operación, a pesar del gran número de pasajeros y del precio de los boletos (después del comienzo de la recesión nacional en 1987, un pasaje de ida y vuelta equivalía al 35 por ciento del salario mínimo diario; en São Paulo, los autobuses atestados transportaban en promedio 13 personas por metro cuadrado durante las horas de mayor tráfico). Se han necesitado subsidios municipales para compensar los déficit desde que la reforma constitucional de 1988 descentralizó la autoridad estatal, dejando a las municipalidades a cargo del transporte.

PÓLIS, ONG de investigación especializada en problemas urbanos, ha ayudado a encontrar un método nuevo para que los gobiernos municipales financien la mejora de los sistemas de transporte a pesar de la escasez de fondos. A fin de aprovechar las nuevas facultades conferidas a las municipalidades con respecto a la recaudación de fondos a nivel local, PÓLIS propone un impuesto municipal sobre empresas comerciales, industriales y de servicios destinado a los gastos del sector transporte. El impuesto, que tiene algunas características similares al *versement transport* adoptado por los franceses para reformar el sistema de transporte parisino a principios de los años setenta, es flexible. Antes que una municipalidad adopte el impuesto y establezca tasas, PÓLIS realiza un estudio socioeconómico preliminar para calcular la inversión necesaria y la capacidad del sector privado local para financiarla. Se exime del pago del impuesto a las firmas con menos de 10 emplea-

dos, a fin de que no represente una carga para las empresas pequeñas y de reducir el costo de la administración de la tasa. Se ofrecen descuentos de hasta el 20 por ciento a las empresas que escalonan las horas de trabajo para ayudar a reducir el tráfico durante las horas de mayor afluencia y a las empresas que proveen viviendas para los empleados en los lugares de trabajo o en las proximidades.

Los fondos recaudados se destinan a inversiones en infraestructura de transportes (como caminos, señales de tránsito, autobuses nuevos, terminales y garages), a la planificación y administración del sistema (incluidos programas para conservar combustible) y al mantenimiento e inspección. A medida que las inversiones en infraestructura vayan siendo menos cuantiosas, las recaudaciones podrán usarse para subsidiar los pasajes.

El control del desembolso de fondos está a cargo de un consejo de transporte municipal formado por personas nombradas por el alcalde, trabajadores y propietarios de medios de transporte público, y representantes de empresas locales. El consejo vela por la democratización del sistema a nivel local y cuida de que los administradores municipales actuales y futuros consulten con representantes de la sociedad civil en la planificación y supervisión de los servicios de transporte.

El sistema ya está funcionando en Diadema y se encuentra en la etapa de examen judicial en Campinas, dos ciudades importantes del estado de São Paulo, y muchas otras municipalidades están considerando la posibilidad de adoptarlo. PÓLIS está promoviendo el plan en reuniones con autoridades locales, líderes industriales y empresarios, sindicatos y federaciones de asociaciones cívicas de todo el Brasil, entablando diálogos para pulir la propuesta y tratar de que la mejora de los servicios de transporte conduzca a un aumento de la productividad económica, facilite el desplazamiento de los habitantes de las *favelas* a los lugares de trabajo y logre que las ciudades sean más habitables.

## La democracia y el desarrollo sustentable

El poeta irlandés Seamus Heaney dice que la tarea pública de un poeta consiste en «reunir la energía de las palabras». Albert Hirschman (1970), economista especializado en el desarrollo e iconoclasta en su campo, destaca la importancia de la

«voz» para permitir que todos los sectores de la sociedad participen en su propio gobierno y en la formulación de las políticas que determinan la calidad de su vida. Las ONG y los movimientos sociales están impulsando a las comunidades pobres de las Américas a ser más autosuficientes y productivas. La ciudadanía secundaria en asociaciones privadas ahora puede convertirse en una ciudadanía primaria que lleva a los gobiernos, especialmente a nivel local, a ser más creativos y responder mejor a las necesidades de los gobernados.

A medida que los antagonismos entre el Estado y las ONG vayan diluyéndose, los donantes tendrán que buscar la forma más eficaz de encauzar el volumen decreciente de asistencia financiera. La esfera ambiental es muy prometedora, tanto para reactivar la energía normativa latente en América Latina como para temperar la dureza de la ortodoxia neoliberal.

Sin embargo, cabe formular una advertencia. Entre las muchas ONG que se reunieron en Rio había un buen número de organizaciones ambientalistas neófitas formadas a la carrera, sin una base representativa ni trayectoria, cuyo propósito principal parecía ser aprovechar esta nueva moda del desarrollo. Los donantes y las ONG ambientalistas del Norte deberían prestar atención a la experiencia de las empresas de silvicultura social de Oaxaca que se mencionan en este artículo y buscar colaboradores en el Sur que tengan vínculos locales sólidos y se hayan comprometido a formar organizaciones y redes comunitarias autosuficientes. Hay que recordar también que las inversiones en programas de salud extraoficiales, programas para la mujer e incluso técnicas de construcción de viviendas con el método del esfuerzo propio y la ayuda mutua, como el que usa ECOTEC en Guatemala, pueden tener efectos secundarios beneficiosos para el medio ambiente.

El gobierno de Estados Unidos ratificó el tratado de biodiversidad hace poco (el día del primer aniversario de la Conferencia). La diversidad biológica y la diversidad sociocultural son interdependientes, y la distribución de los beneficios económicos derivados de la primera debe reflejarse en la segunda. Los pueblos indígenas de Centroamérica y de la región amazónica de Sudamérica están organizándose para reclamar los bosques ancestrales donde han vivido durante siglos. A veces, la sociedad tiene que reconocer que la labor de conservación es más eficaz cuando está en manos de grupos marginados, como ocurre con las reservas extractivas de Brasil y con el

parque establecido por los kunas de Panamá. Los proyectos para generar ingresos no siempre se pagarán solos a corto plazo porque requieren inversiones a largo plazo en fortalecimiento institucional y desarrollo de mercados.

Por supuesto, nuestro desafío no se limita a lograr una mayor equidad en la generación actual, sino que consiste en alcanzar una democracia intergeneracional. Como dijo Herman Daly, economista del Banco Mundial, los problemas ambientales han colocado el futuro en la ecuación de la distribución. El Estado no desaparecerá y no se debe permitir que los mercados reconozcan el costo a largo plazo de la producción sólo cuando la escasez sea irreversible. Las ONG señaladas en este artículo que han forjado nuevas políticas tienen un elemento en

común: han demostrado que son capaces de formar alianzas multclasistas a nivel nacional e internacional a fin de llevar a los pobres a la mesa de negociaciones e introducirlos en los mercados. De esa forma, garantizan que se preste atención también a las necesidades de los hijos y nietos de todos. ❖

CHARLES A. REILLY dirige estudios temáticos en la Fundación Interamericana.

#### BIBLIOGRAFÍA

Bebbington, Anthony. 1991. La aparcería y el desarrollo agrícola: El potencial de la cooperación OAB-gobierno, en *Desarrollo de Base*, Vol. 15: 2.

Bellah, Robert N. 1991. *The Good Society*. Nueva York: Alfred A. Knopf, Inc.

Bray, David Barton. 1991. La lucha por el bosque: Conservación y desarrollo en la Sierra Juárez, en *Desarrollo de Base*, Vol. 15: 3.

Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

*Informe sobre las Américas*. 1993. Vol. XXVI, 5. Lal, Deepak. 1990. *Political Economy and Public Policy*. San Francisco: ICS Press.

Stanley, Denise L. 1990. *Environmental Technology Adoption and Sustainability: An Analysis of Inter-American Foundation Projects*. Examen de proyectos, Universidad de Wisconsin (Madison).

Stone, Roger D. 1992. *The Nature of Development*. Nueva York: Alfred A. Knopf, Inc.

Tulchin, Joseph S. y Andrew Rudman. 1991. *Economic Development and Environmental Protection in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.



Fundación Natura

Pequeños agricultores de la parte central de la Cordillera de los Andes en Colombia preparándose para transportar arbolitos de vivero como parte de un plan promovido por la Fundación Natura para proteger la cuenca hidrográfica de la región. La Fundación Natura colabora con The Nature Conservancy y refleja la tendencia creciente de las ONG a formar redes internacionales y forjar alianzas con comunidades locales para convertirlas en guardianes eficaces de sus propios recursos.

# Comentario

## ¿Pueden las ONG ayudar a tejer una red de seguridad para los sectores de bajos ingresos de Brasil?

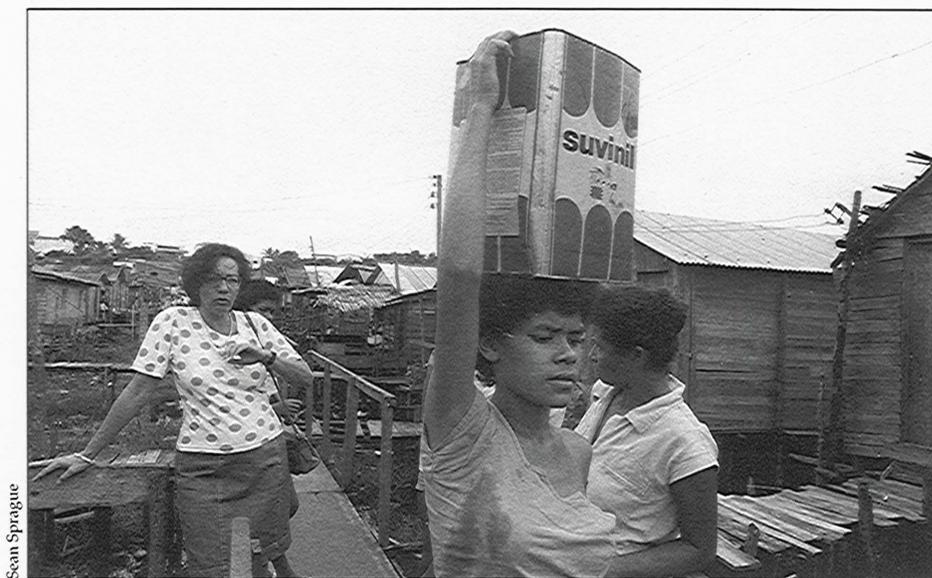
Leilah Landim

Si la alegría es prueba convincente, como dijo un poeta brasileño, los momentos de incrédulo alborozo que experimentó el país recientemente tal vez sean algo más que una euforia pasajera. No se vislumbra una solución de la crisis socioeconómica de Brasil, pero la transición pacífica del poder después del juicio político del presidente Collor de Mello demuestra la profundidad del apoyo popular a la democracia constitucional, condición previa para encontrar la respuesta al «impasse». El ejército se quedó en los cuarteles, y las frágiles instituciones de una sociedad civil en evolución desplegaron un nuevo grado de madurez y confianza en su capacidad para movilizarse, entablar el diálogo y llegar a un consenso de intereses divergentes.

Sin embargo, el júbilo del público resultará efímero si se pierde de vista el alcance de lo que se ha logrado.

Poner fin a más de veinte años de autoritarismo es sólo el primer paso hacia la creación de una metodología de desarrollo democrático. Para hacer frente a ese desafío habrá que trascender las estrategias del pasado.

La política estatal de los años sesenta y setenta ayudó a crear una sociedad en la cual la modernización estaba acompañada de una marginación y una pobreza crecientes de grandes segmentos de la población. Cuando la economía se estancó durante la «década perdida» de los años ochenta, la democracia echó raíces nuevamente y comenzó a florecer. La vitalidad de esta fuerza era más evidente en los estratos sociales inferiores, donde proliferaron las iniciativas de base, los movimientos y las organizaciones cívicas a fin de potenciar a los sectores de bajos ingresos



*Mujer llevando agua a su casa en una favela de São Luís, Maranhão. Las ONG brasileñas están tratando de formar nuevas alianzas a fin de tejer una red de seguridad local para los sectores de bajos ingresos, mejorar los servicios públicos y cumplir la promesa de la redemocratización.*

de las zonas rurales y urbanas. La posteridad tal vez muestre que las organizaciones no gubernamentales (ONG), funcionando principalmente con recursos de donantes internacionales, fueron la levadura de este proceso, en particular las organizaciones de apoyo a grupos de base que trabajaron con grupos y movimientos comunitarios para promover una mayor autonomía y pluralismo locales y crear al mismo tiempo un modelo nacional de ciudadanía activa.

Los activistas de las ONG, con un orgullo justificado por su papel en el fortalecimiento de la sociedad civil, pueden sentirse reivindicados por los acontecimientos recientes. Sin embargo, muchos deben preguntarse también cuáles son los límites de sus logros. Las

organizaciones de apoyo a grupos de base tienden a ser instituciones «no representativas» integradas por profesionales, cuya estrategia primordial en la lucha contra el Estado autoritario consistió en amplificar la voz de los grupos de base autónomos que exigían reformas de la política pública. Las organizaciones de apoyo a grupos de base apoyaron proyectos de autoayuda entre los sectores de bajos ingresos no con el objetivo de reemplazar al Estado, sino de buscar modelos de servicios públicos más eficaces. Ahora que hay un gobierno democrático, los grupos comunitarios y las organizaciones que los apoyan se encuentran con un Estado paralizado por políticas de ajuste estructural neoliberales.

La marginación creciente, la violencia y la ruptura de la estructura social que acompañan a la crisis creciente del Estado están llevando a algunas organizaciones a reflexionar sobre las redes de seguridad populares que los brasileños han creado. Según datos de la Receita Federal, hay 55.369 organizaciones religiosas, de beneficencia o de asistencia social en el país, que representan casi el 30 por ciento de todas las organizaciones sin fines de lucro inscritas. Poco se sabe sobre este vasto universo, incluida la magnitud de sus recursos materiales y humanos o los valores específicos que guían sus acciones. Sabemos que la

protestantes, forman parte de la estrategia orgánica de supervivencia de los pobres. Durante siglos han sido la única alternativa frente a una política social débil o inexistente.

El fin de la guerra fría y la ola de democratización han mitigado las antiguas divisiones ideológicas, planteando la posibilidad y la necesidad de nuevos tipos de alianzas. La racionalización del Estado y la disminución de la asistencia internacional exigen que los representantes de la sociedad civil adopten estrategias complementarias para aprovechar al máximo los pros y reducir al mínimo los contras de su

Estudos da Religião, organización de apoyo a grupos de base que se especializa en asuntos multiculturales, está realizando en la zona metropolitana de Rio de Janeiro un estudio del mundo oculto de la filantropía brasileña, reuniendo a sus diversos protagonistas en seminarios pequeños y viendo si se puede establecer un marco para una mayor cooperación.

La democracia real trae aparejada inevitablemente una mayor diversidad, y la dificultad con que se enfrentan ahora los brasileños, en un momento de estrés socioeconómico agudo, consiste en señalar los problemas comunes y convenir en métodos para formar coaliciones que propugnen el cambio. No se intenta recurrir a la filantropía simplemente para generar más recursos locales, sino para ampliar la alianza de grupos situados en las bases de la sociedad. No todos están de acuerdo en que un diálogo de ese tipo dará frutos, ni tampoco se puede predecir qué clase de acciones fructíferas surgirán de ese diálogo. Pero si las organizaciones de apoyo a grupos de base están dispuestas a compartir su pericia con los organismos de servicios sociales que tienen acceso directo a sectores de la población que no están organizados, una colaboración de ese tipo podría garantizar que los recursos disponibles para los pobres se usen más sabiamente para ayudar a crear nuevos modelos de inclusión que fortalezcan la frágil democracia brasileña haciendo que funcione para todos los ciudadanos. ❖

---

## No se intenta recurrir a la filantropía simplemente para generar más recursos locales, sino para ampliar la alianza de grupos situados en las bases de la sociedad.

---

filantropía en Brasil es diferente de la de Estados Unidos, donde el espíritu voluntario y los valores liberales ayudaron a crear una base de servicios sociales privados institucionalizados. La filantropía social en Brasil se parece más a la «ciudad sumergida y marginada» de los mismos pobres. Arraigada en el carácter distintivo de su cultura religiosa y popular, valora la caridad basada en relaciones personales.

Las organizaciones de apoyo a grupos de base han tendido a pasar por alto esta parte de la sociedad civil porque se creía que perpetuaba la dependencia, en vez de promover la autosuficiencia, y que fomentaba el uso indebido de los fondos públicos, problemas que han plagado al país durante mucho tiempo. Sin embargo, estas «iniciativas invisibles», que a menudo surgen de redes católicas, espiritistas y

diversidad. Las organizaciones de apoyo a grupos de base con una orientación similar ya han demostrado que son capaces de establecer redes, y se está tratando de tender puentes entre una multiplicidad de grupos cívicos interesados en el medio ambiente, los derechos de la mujer, la identidad afrobrasileña y otros asuntos. ¿Pueden estas organizaciones facilitar un diálogo mutuamente beneficioso con otras entidades privadas de servicios sociales?

El escenario del diálogo se ha extendido a medida que brasileños de toda clase han comenzado a improvisar estrategias locales para sobrevivir la crisis socioeconómica del país. Se están movilizando también fuentes nuevas de financiamiento privado, entre ellas la filantropía empresarial, que parece estar en aumento y reformulando su modelo de acción tradicional. El Instituto de

*LEILAH LANDIM es antropóloga y coordinadora del Proyecto de Filantropía y Ciudadanía que lleva a cabo la división de investigaciones del Instituto de Estudos da Religião (ISER) en Rio de Janeiro.*

Las opiniones vertidas en esta columna no reflejan necesariamente la posición de la Fundación Interamericana. La Redacción de Desarrollo de Base recibe contribuciones de los lectores.

# La marcha del desarrollo

## Coaliciones en pro de un desarrollo urbano democrático

Hace mucho tiempo que las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los donantes extranjeros participan en proyectos para aliviar la pobreza en las ciudades brasileñas, pero el retorno del país a la democracia a fines de los años ochenta permitió considerar un enfoque más sistemático del desarrollo urbano de base. Las reformas constitucionales, legislativas y administrativas ofrecen la oportunidad de una nueva cooperación entre los gobiernos locales, las ONG y los movimientos sociales para revitalizar las ciudades con la participación de los sectores de bajos ingresos, y no excluyéndolos.

Para aprovechar esa oportunidad hay que reflexionar sobre lo que es una ciudad y el papel que los diversos protagonistas sociales pueden desempeñar en la formulación y ejecución de políticas y programas urbanos eficaces y justos. Con el propósito de encarar ese desafío, los representantes de nueve ONG que están a la vanguardia del desarrollo urbano (entre ellas ARRUAR, CIDADE, FASE y PÓLIS) se reunieron a fines de 1991 para extraer enseñanzas de su experiencia en el trabajo con los pobres y planificar una estrategia conjunta para el futuro.

Los participantes estaban de acuerdo en que la democratización había cambiado el contexto social del desarrollo urbano. Hasta principios de los años ochenta, los conceptos tradicionales de la vida urbana habían reflejado en forma simplista la polarización de la sociedad bajo el régimen militar: de un lado estaban el Estado y sus elites económicas aliadas, y del otro había diversos movimientos populares urbanos, organizados localmente, galvanizados en torno a problemas específicos (como servicios de salud y vivienda). La defensa del derecho a organizarse para mejorar sus vecindarios fue el elemento que llevó a los grupos comunitarios de las *favelas* y las ONG que los asesoraban a otros grupos sociales organizados, como sindicatos y partidos políticos, formando una amplia coalición de oposición al régimen militar.



Millard Schister

*Habitantes de una favela de São Paulo seleccionando artículos vendibles entre la basura. Se ha formado un consorcio de ONG que propugna la adopción de una política pública que cree fuentes de trabajo y que convierta a las ciudades en lugares más habitables.*

Con la caída del régimen autoritario, la coalición perdió en parte su finalidad. La ciudad, que antes mostraba una sociedad dividida en dos bandos, pasó a reflejar la complejidad de una sociedad civil en evolución. Los movimientos populares urbanos deben aprender a buscar otros protagonistas que compartan sus intereses a fin de formar coaliciones que puedan influir en la formulación y ejecución de políticas públicas.

El diálogo de la reunión se centró en la dificultad de la tarea. Muchos movimientos populares urbanos eran poco más que alianzas informales de grupos que diferían en cuanto a su estructura orgánica, la disponibilidad de información e incluso las metas generales. Ante la falta de un mayor consenso interno, era difícil ver cómo esos movimientos podían trabajar eficazmente entre sí o con el Estado.

Sin embargo, no hay mal que por bien no venga. A pesar de su diversidad, las ciudades continuaron influyendo en la vida social de todos los ciudadanos y fomentaron su unión en torno a problemas comunes que posibilitaron el surgimiento de nuevos tipos de alianzas. Gran parte de la década de 1980 se de-

dicó a la consolidación de redes de movimientos populares y ONG con las cuales se podían compartir ideas sobre proyectos urbanos innovadores y establecer un programa de trabajo unificado. Una de esas iniciativas es el Forum Nacional de Reforma Urbana, amplia coalición de más de 40 organizaciones de base, movimientos populares y ONG.

Durante la Conferencia de 1992 en Rio de Janeiro, el Forum aprovechó la ocasión para proponer a otras ONG un conjunto de medidas para hacer frente a la crisis urbana. Más de 1.000 representantes de 600 organizaciones pulieron las propuestas y redactaron un tratado que todas firmaron, junto con miembros de Habitat International Coalition (en repre-

sentación de 70 países) y el Frente Continental de Organizaciones Comunes (que representa a varios movimientos populares urbanos de América Latina).

Entre las propuestas que están surgiendo del Forum y de otras redes se encuentran la promoción de una nueva ley federal de desarrollo urbano que preconiza la democratización del gobierno municipal y la creación de un fondo nacional para la construcción y refacción de viviendas con el método del esfuerzo propio y la ayuda mutua. Ya hay varias redes de ONG y movimientos populares que están trabajando en estrecha colaboración con gobiernos locales para reformar el proceso de presupuestación municipal, la planificación de programas de saneamiento y la mejora de la calidad de la vida urbana. Las nuevas ideas, combinadas con la experiencia del trabajo con las autoridades municipales para llevarlas a la práctica, demuestran que los movimientos populares y las ONG que los apoyan son protagonistas fundamentales de la sociedad civil brasileña y son indispensables para construir la ciudad democrática del futuro.

—Lúcia Peixoto Calil

## Una voz para los niños de la calle de Brasil

A menudo se presenta a Brasil como un «paraíso», pero para la mayoría de los niños brasileños, la vida dista mucho de ser paradisíaca. Más de la mitad de los 60 millones de jóvenes del país vive en extrema pobreza. Muchos de ellos viven en las calles de las ciudades de Brasil y tienden a ser considerados como una amenaza para la sociedad. Entre 1988 y 1990, 4.611 fueron asesinados por vigilantes, la policía y escuadrones de la muerte. Los malos tratos y el asesinato de niños de la calle se han convertido en una rutina alarmante. Los esfuerzos del gobierno para llegar a las raíces del problema han sido ineficaces e intermitentes, y por esa razón se han formado grupos comunitarios locales para buscar soluciones.

En 1985 varias organizaciones de servicios juveniles y ciudadanos interesados en el problema crearon el Movimiento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR). Este movimiento nuevo y amplio se propuso defender los derechos humanos de los niños de la calle brasileños, informando al público sobre su situación y movilizándolo recurriendo a la sociedad civil para poner fin a la coerción encubierta por el Estado y promover una política pública que respondiera mejor a la realidad.

El MNMMR es único en su género porque fomenta la participación de los niños de la calle en las decisiones para mejorar su situación. El Movimiento está convencido de que, para cumplir su mandato, debe trabajar en la calle, con los jóvenes, y no entre las paredes de una institución.

A fin de que el público escuche a los niños de la

calle de Brasil, el MNMMR patrocina encuentros nacionales periódicos de niños de la calle y educadores. A la primera reunión, que se realizó en 1986, asistieron 500 niños de todo el país para exponer su situación y declarar sus necesidades y aspiraciones, sentando las bases para la redacción de la Ley del Niño y el Adolescente (conocida por la sigla ECA en portugués), que codifica los derechos de los jóvenes y define las responsabilidades de los adultos y del Estado.

Al segundo encuentro, que tuvo lugar en 1989, asistieron alrededor de 700 niños brasileños, 10 niños de otros países latinoamericanos, pediatras, funcionarios públicos y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales. Durante los tres días de la reunión, los niños de la calle presentaron documentación a candidatos presidenciales, autoridades locales y el Ministerio de Justicia para confirmar el asesinato de más de mil niños, y después marcharon hasta el Congreso Nacional para ratificar simbólicamente la ECA, que estaba pendiente en la legislatura. Este encuentro fue decisivo para la consolidación del MNMMR y condujo al establecimiento de una red nacional para dar prioridad a los niños de la calle en el programa de trabajo social. Como

consecuencia de esta preocupación se agregaron dos artículos a la Constitución brasileña que protegen los derechos de los jóvenes, se adoptó una plataforma similar en las constituciones estatales y se adoptó la ECA.

En el tercer encuentro, que se realizó en noviembre de 1992, participaron 700 niños de la calle brasileños y 200 educadores, representantes de ONG y niños de Holanda, Canadá, Uruguay y Perú. Las discusiones se centraron en la aplicación de la ECA y en ideas para mejorar la situación de los jóvenes en los campos de la educación, la vivienda, el transporte, la salud y el mercado laboral que pudiesen servir de base para nuevas políticas públicas.

Actualmente el MNMMR ya no es una voz aislada. Las voces de los niños de la calle de Brasil se hacen oír y están grabándose en la opinión pública, impulsando los esfuerzos del creciente movimiento cívico para crear una sociedad en la cual los niños puedan ser niños.

Si desea más información, comuníquese con el MNMMR, HIGS 703, Bloco L, Casa 42, Brasília, 70331-000, Brasil (teléfono: 61-226-9634; fax: 61-225-1577).

—Betina Moreira

## Para que los niños sobrevivan las calles mezquinas del mundo

En septiembre de 1992 se realizó el Segundo Encuentro Internacional de Niños y Niñas de la Calle, en Rio de Janeiro, ciudad famosa por sus bellezas naturales y la amabilidad de los cariocas. Sin embargo, a pocos pasos de la pintoresca playa Copacabana, se encuentran indicios gráficos de los problemas que se trataron en la conferencia. Más de la mitad de los habitantes de Rio, y de Brasil, vive por debajo del umbral de pobreza. Se estima que 10 de los 60 millones de niños y adolescentes brasileños viven en las calles de las ciudades del país.

El tema central de la conferencia fue la crisis sanitaria de Brasil y los niños de la calle de todo el mundo. Entre los asuntos que se abordaron cabe señalar el



Fernando Miceli

*El Movimiento Nacional de Meninos e Meninas de Rua moviliza la opinión pública para ayudar a los niños de la calle y promover medidas para evitar que otros niños pobres terminen viviendo en la calle.*

SIDA y las enfermedades de transmisión sexual, las drogas, la violencia y el papel del gobierno, de los medios de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la adopción de medidas eficaces para proporcionar mejor atención de salud.

Las ONG que están luchando en el frente informaron sobre la inmensidad del desafío y el efecto que están teniendo algunos proyectos innovadores a nivel local. Uno de los problemas más urgentes es la epidemia de SIDA. Según la Organización Mundial de la Salud, a fines de este siglo habrá 10 millones de niños en todo el mundo infectados por el VIH y 10 millones de huérfanos. Debido a los tabúes culturales, sociales y religiosos relacionados con la sexualidad humana, es sumamente difícil encontrar una forma de contener la epidemia, y en varias mesas de trabajo se destacó la necesidad de programas de educación sexual más completos y de medidas para superar el temor y los prejuicios que llevan al ostracismo de los jóvenes infectados por el virus.

También se abordó el tema de los actos de violencia contra los niños de la calle. Para sobrevivir, estos niños a menudo adoptan una conducta ilícita o antisocial que resulta amenazadora para la sociedad, lo cual lleva a presiones para que las leyes se apliquen más estrictamente. Se presentó la situación en Rio de Janeiro como estudio de caso de lo que ocurre con demasiada frecuencia. La ciudad depende en gran medida del turismo, y con frecuencia las autoridades locales usan la fuerza para mantener a los niños lejos de las zonas turísticas donde mendigan y roban. Un grupo de adolescentes que habían sido maltratados y torturados asistieron a la conferencia para denunciar a la policía. Cuando volvieron a la calle, dos de ellos desaparecieron y otros pidieron protección después de recibir amenazas de muerte.

Una vez más se confirmaron los peores temores de todos. Habría sido mejor que los niños hubieran presentado su mensaje en una forma más creativa. Se puede usar —y se ha

usado— el teatro, la poesía, la danza y las demás artes para romper las barreras que separan a los niños de la calle de la comunidad. Cuando se les permite que muestren su rostro humano, la sociedad comprende mejor el costo de socavar el potencial de tantos jóvenes.

En la segunda conferencia internacional sobre niños de la calle se puso de relieve el éxito de varias organizaciones de todo el mundo y la gravedad de la crisis con que se enfrentan los jóvenes. Los participantes volvieron a sus países para continuar trabajando. Cabe esperar que en la próxima conferencia participen más niños y se muestre lo que pueden lograr si se les da la oportunidad de forjarse una vida en otro lugar que no sea la calle.

—Leonardo Escobar

### Introducción de la cultura indígena en las escuelas

El Centro de Programas Folclóricos y Estudios Culturales de la Institución Smithsonian, en colaboración con el Museo Nacional del Indígena Americano y un equipo de maestros y especialistas en programas de enseñanza, está preparando material didáctico para alumnos y profesores de escuela secundaria. Este trabajo surgió del programa «La tierra en las culturas americanas autóctonas» del Festival del Folclore Americano de 1991, organizado por la Institución Smithsonian.

Como parte de este evento del Quinto Centenario se presentaron las tradiciones culturales de 13 pueblos indígenas, entre ellos los taquileños de Perú, los aymaras y jalq'a de Bolivia, los shuares y achuareños de Ecuador, los tlingit, haida y tsimshian de Alaska, los mayas, zapotecas e ikood de México, y los hopis de Arizona.

Los investigadores y expositores que participaron en el festival ahora están colaborando con la Institución Smithsonian en este proyecto complementario de preparación de material didáctico para escuelas secundarias. Los antropólogos Verónica Cereceda, Tomás Huanca, Gabriel Martínez y Elayne Zorn, los arqueólogos

Oswaldo Rivera y Alan Kolata, y Kevin Healy, representante de la Fundación Interamericana, proporcionarán asesoramiento para esta labor interdisciplinaria encaminada a comunicar la complejidad y riqueza de las culturas indígenas americanas y las contribuciones que han hecho a la vida en las Américas. Los especialistas en programas de enseñanza, y los maestros en particular, han destacado la necesidad de información sobre los pueblos indígenas americanos contemporáneos, y este proyecto ayudará a llenar ese vacío.

Se creará un paquete para la clase con un manual, diapositivas, fotografías, casetes, videocintas e instrumentos artesanales. El contenido del curso podrá adaptarse a distintas materias, como geografía, estudios sociales, arte, ciencias, inglés como segundo idioma y educación ambiental. El material se está probando en un programa piloto como suplemento del programa de estudios de unos 45.000 alumnos de la zona de Washington, D.C., y de 15.000 alumnos de los pueblos indígenas americanos que participaron en el festival del Quinto Centenario. Los comentarios de alumnos y maestros se usarán para perfeccionar la metodología, y en el otoño de 1994 ya se podrán distribuir paquetes completos. Si desea más información sobre este material didáctico o sobre los programas y estudios culturales, del Centro de Programas de la Vida Folclórica y Estudios Culturales de la Institución Smithsonian, llame al 202-287-3541 en Washington, D.C., E.U.A.

—Vivien T.Y. Chen

### La conservación de recursos y el poder local

Ghost Ranch, ubicado en Abiquiu, Nuevo México, en medio del paisaje que inspiró algunos de los cuadros más fantásticos de Georgia O'Keefe, es un lugar donde se nutren y se ensayan ideas y tecnologías para un mundo mejor. La hacienda es un centro de conferencias nacionales, de eventos comunitarios y culturales donde se comparten recursos a nivel regional y se investigan tecnologías

apropiadas. Es un modelo de cultivo agrícola en el altiplano, de utilización de suelos y reciclaje. «Sólo en Ghost Ranch» es una frase que se escucha mucho para explicar la forma en que el entorno de vistas interminables parece inspirar naturalmente a los visitantes para que abran su mente y amplíen sus horizontes.

Uno de esos eventos, «que sólo pasan en Ghost Ranch», se realizó en el centro de conferencias en octubre de 1992. La coincidencia del vigésimo aniversario de la Asociación de Energía Solar de Nuevo México y el sexto Taller Anual Peter Von Dresser sobre Desarrollo Local atrajo a científicos, arquitectos, ingenieros, inventores, líderes indígenas norteamericanos, dirigentes comunitarios hispanoamericanos, representantes de organismos internacionales de financiamiento y funcionarios federales y estatales. Estas personas, cuyos caminos probablemente no se habrían cruzado en la vida cotidiana, pasaron dos días y medio examinando los cambios sociales y tecnológicos necesarios para ayudar a que la humanidad pueda llevar una vida sustentable.

No fue un foro para presentar ponencias académicas sobre desarrollo sustentable. Los participantes demostraron técnicas prácticas para calentar y enfriar edificios con energía solar, y para convertir aguas servidas en hábitat para las aves. Exploraron la forma de adaptar la economía al medio y la cultura locales, y de fortalecer la red de organizaciones cívicas comunitarias que traducen ideas en programas y programas en políticas.

El tema «Veinte años de progreso» fue significativo. La mayoría de los participantes habían comenzado su carrera en la agitada época de los años sesenta, cuando todo parecía posible. La realidad económica y política temperó ese idealismo durante las dos décadas siguientes, pero los conceptos originales han perdurado. Para alcanzar la sustentabilidad, la humanidad debe reducir el derroche de energía, aceptar la diversidad cultural y prestar atención a los efectos a largo plazo de sus

políticas y acciones, en vez de limitarse a los resultados inmediatos.

Se pusieron de relieve las tecnologías para reducir los gastos en energía y el uso de combustibles fósiles, reducir los desechos sólidos y eliminarlos en forma sensata, y construir viviendas asequibles. Los participantes señalaron también la necesidad de que las organizaciones locales y las redes comunitarias encaucen las tecnologías y aseguren la continuidad de los programas. Todos estuvieron de acuerdo en que las reglas del juego (los incentivos, los desincentivos y las normas) que rigen el mundo actual deben cambiar para que el desarrollo sustentable se convierta en realidad.

—Marion Ritchey Vance ❖

*Cuidando los Regalos de Dios: Tratado Ambiental de la Reserva Indígena Kékoldi de Costa Rica* de Paula Palmer, Juanita Sánchez y Gloria Mayorga, reseñado en *Desarrollo de Base*, Volumen 15, No. 3, 1991, se publica ahora en versión actualizada y ampliada bajo el título de *Vías de Extinción, Vías de Supervivencia*. El precio del nuevo libro es de US\$12. Para obtenerlo gírese un cheque a nombre de Gloria Mayorga Balma y envíese a ANAI, Apartado 170-2070, Sabanilla, Montes de Oca, San José, Costa Rica.

## DONATARIOS DE LA FUNDACIÓN INTERAMERICANA EN LA NOTICIA

La revista *Semana* elogió a la **Fundación Natura** por la campaña nacional que inició para promover una mayor participación de los colombianos en la lucha contra el deterioro ecológico. • Rosiska Darcy de Oliveira, del **Instituto da Ação Cultural (IDAC)**, de Brasil, fue una de las 1.500 mujeres que participaron en la Conferencia de 1992. Tal como se señaló en *Terraviva*, diario que se publicó durante la Cumbre de la Tierra, las mujeres que participaron en el Foro Mundial hicieron un llamado para que la mujer tenga voz, en un plano de igualdad con los hombres, en las cuestiones que afectan al control de la natalidad y los derechos reproductivos, así como igualdad en las decisiones sobre política pública en todos los niveles. • Se informó ampliamente sobre la labor de las **Cooperativas Agrarias Federadas de Uruguay** en ocasión de su séptima asamblea anual.

Aparecieron artículos en varios periódicos uruguayos (*El País*, *La Mañana*, *La República* y *El Observador Agropecuario*) sobre los eventos de la asamblea, el efecto del mercado internacional y de las diferencias de la capacidad de ingresos y rendimiento en los pequeños agricultores, el papel futuro de las cooperativas agropecuarias y los planes para modernizarlas. • En un artículo extenso sobre la forma de evaluar la pobreza, el diario argentino *Clarín* citó un estudio del **Centro de Investigaciones sobre Pobreza y Políticas Sociales en la Argentina (CIPPA)**. En el estudio se señala que la pobreza empeoró drásticamente durante la última mitad de los años setenta, cuando el porcentaje de familias pobres en la zona metropolitana de Buenos Aires se duplicó, pasando del 6 al 13 por ciento. ❖

—Compilado por Maria Barry

# Noticias de la sede

## Los resultados del desarrollo de base —un enfoque más amplio

Marion Ritchey Vance

Actualmente, la frase «desarrollo sustentable» se nos escapa de la boca casi como si fuera una sola palabra, con tanta facilidad que tendemos a olvidar que la combinación de los dos conceptos no data de hace mucho tiempo. Hace un cuarto de siglo, cuando se creó la Fundación Interamericana, la cuestión de la sustentabilidad (en términos ecológicos o sociales) no era una preocupación común en los países en desarrollo. Para resolver el problema de la pobreza había que acelerar el crecimiento económico nacional.

La Fundación Interamericana fue un experimento de inversión en proyectos para abordar los problemas sociales aprovechando la creatividad y conocimientos prácticos de los sectores de bajos ingresos. La premisa orientadora era que, al encarar los problemas de la pobreza desde la base, el ímpetu, el impulso y la persistencia de las actividades de desarrollo provendrían de la gente misma.

Ahora que la Fundación se acerca a su vigésimo quinto aniversario, la atención mundial ha virado de los modelos macroeconómicos de desarrollo a las necesidades y el potencial de las bases. La Fundación Interamericana está redoblando sus esfuerzos para comunicar los conocimientos que ha adquirido por medio de sus donaciones a más de 3.500 organizaciones no gubernamentales (ONG) de América Latina y el Caribe. Entre estas ONG se encuentran tanto grupos de base como organizaciones de apoyo que proporcionan capacitación, asistencia técnica y crédito.

El marco para el desarrollo de base (que en la Fundación se conoce como «el cono») es un nuevo instrumento conceptual para ilustrar, en forma sencilla y gráfica, la amplia gama de resultados obtenidos por esas organizaciones y la relación entre esos resultados y la sustentabilidad.

El marco (figura A) se basa en la observación de la Fundación Interamericana

de que, para que el desarrollo de base sea viable, hay que prestar atención en tres niveles: 1) mejorar las condiciones de vida inmediatas de los participantes y sus familiares; 2) fortalecer las organizaciones comunitarias y las redes locales de apoyo; y 3) influir en la política pública, las prácticas y las actitudes para hacer frente a las causas de la pobreza, en vez de limitarse a aliviar sus síntomas.

Los beneficios para los individuos y las familias en el primer nivel del marco son resultados importantes y directos de los proyectos. En el segundo y tercer niveles, los efectos de un proyecto dado son menos directos (indicados por el color más claro de la gráfica). Sin embargo, tal como indica el ensanchamiento del cono, los programas de desarrollo de base pueden tener repercusiones en muchas más personas que los beneficiarios directos al fortalecer las ONG, promover los vínculos e influir en las políticas y actitudes públicas. El marco refleja también la experiencia de los donatarios en el sentido de que los resultados menos tangibles (autoestima, tolerancia, influencia, responsabilidad y claridad de pensamiento) son tan importantes para el éxito a largo plazo como las mejoras materiales en la producción, la vivienda o los ingresos. Demuestra el papel clave de las ONG como eslabón vital entre la gente y las políticas sociales.

Tal como indica la figura B, la interacción dinámica entre el progreso social y los resultados materiales es lo que impulsa el desarrollo de base. La acción recíproca de los tres niveles del marco ayuda a mantener ese proceso. Las características de las relaciones entre los distintos niveles y la importancia relativa de cada nivel varían según el contexto del país o la región.

Las federaciones indígenas regionales de Ecuador ofrecen un ejemplo del marco. Algunos resultados tangibles (primer nivel) de las donaciones son los conocimientos básicos de contabilidad y

el aumento de los ingresos con la producción agrícola y empresas comunitarias tales como panaderías. Al administrar las donaciones, las federaciones han adquirido experiencia, confianza, capacidad para realizar una planificación estratégica y nuevos miembros. El efecto general del incremento de la capacidad y legitimidad de las federaciones se observa en una nueva clase de relación entre la comunidad indígena y el Estado, que ha conducido a la solución de controversias en torno a la propiedad de las tierras y la protección de los recursos naturales.

Los conceptos que constituyen la base del marco no son nuevos. La democratización de la toma de decisiones, el fortalecimiento institucional y los procesos sustentables han constituido el núcleo del enfoque de la Fundación desde el comienzo. Con el correr de los años, estos términos se han vuelto tan comunes en el léxico del desarrollo, que han perdido su verdadero significado.

El propósito del marco es superar las abstracciones generalizadas desglosando los conceptos en componentes que sean más fáciles de comprobar. Por ejemplo, la democratización de la toma de decisiones deriva de la compleja interacción del aumento de la autoestima y la mejora de la posición social; los conocimientos prácticos, el empleo y los ingresos; los cambios en las políticas y actitudes prevalentes; la rotura de estereotipos y de barreras invisibles. Para que el desarrollo de base sea sustentable, debe encuadrarse en la cultura local; requiere los conocimientos de administración y planificación a largo plazo, el espacio para funcionar en el sistema político, y los vínculos entre las organizaciones cívicas, el gobierno local y el sector privado.

En resumen, el desarrollo de base en los años noventa es algo mucho más complejo que la suma de los resultados

# Resultados del desarrollo de base

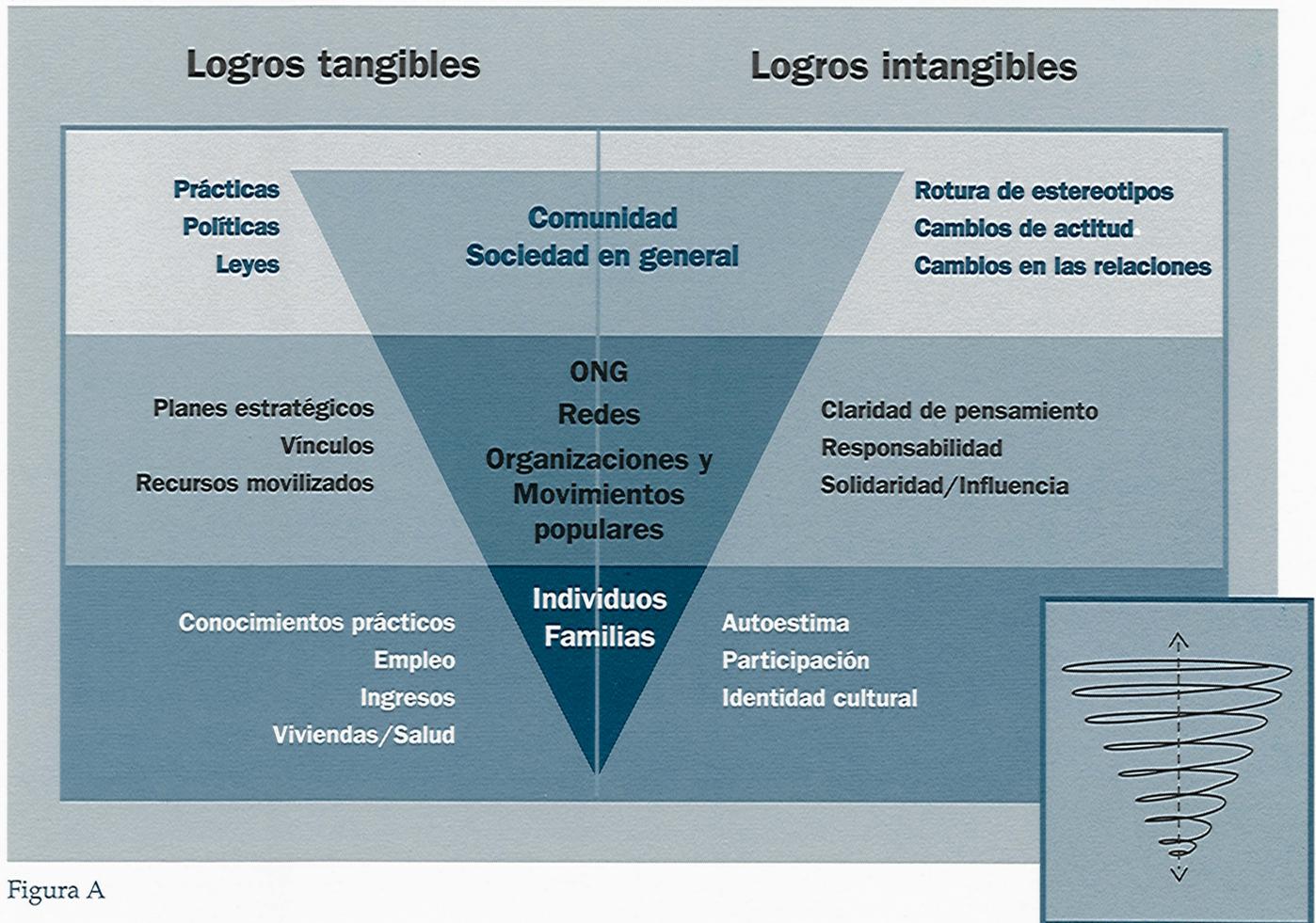


Figura A

Figura B

tangibles de todos los proyectos. Los vínculos y redes de ONG, en cuya claridad de pensamiento y capacidad han influido años de ejecutar proyectos, se consideran «logros» cada vez más. La acumulación de modestos avances están comenzando a tener efecto en el cambio de leyes, la modificación de políticas o la transformación de relaciones para dar a los marginados voz en las decisiones que influyen en su vida.

Al igual que los demás organismos de financiamiento, la Fundación Interame-

ricana está buscando la forma de evaluar o documentar los resultados de este proceso que se desarrolla en múltiples niveles. El marco se propone ampliar el ángulo de la lente con la cual enfocamos el desarrollo de base, a fin de captar la gama completa de resultados y distinguir tendencias entre diversos proyectos. La ilustración, tal como se observa aquí, es un proyecto preliminar, una obra en proceso que se va modificando sobre la marcha con el intercambio de ideas entre el personal de la Fundación,

los servicios de apoyo local y otros. El año próximo se realizarán ensayos de campo informales para determinar la validez de los conceptos básicos y continuar la búsqueda de indicadores creíbles de los resultados alcanzados. ❖

*MARION RITCHEY VANCE es directora de aprendizaje regional de la Fundación y autora del libro El arte de asociarse: Las ONG y la sociedad civil en Colombia, que puede obtenerse gratuitamente de la Fundación Interamericana.*

# Libros

THE NATURE OF DEVELOPMENT, de Roger D. Stone. Nueva York: Alfred A. Knopf, Inc., 1992.

David Barton Bray

El libro de Roger Stone no podría haber sido más oportuno. *The Nature of Development*, que se publicó el año pasado poco antes de la «Cumbre de la Tierra» en Rio de Janeiro, presenta una justificación ineludible y de fácil lectura para una de las principales conclusiones de la conferencia: los defensores del medio ambiente deben abordar la pobreza y las necesidades humanas con la misma urgencia con que se dedican a las mariposas. Tal como Stone demuestra hábilmente, la idea de que la conservación de la naturaleza y el desarrollo están relacionados entre sí, en vez de oponerse, no es nueva, y ha venido cobrando impulso sistemáticamente durante dos décadas entre los profesionales y organizaciones de ambos campos.

En una reunión que se celebró en Founex, Suiza, en 1971, en la víspera de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972), se explicó en líneas generales «cómo usar el proceso de desarrollo para superar problemas ambientales y reducir la pobreza». En la reunión de Estocolmo no se llegó a un consenso, puesto que en los debates se produjo una polarización entre las prioridades del medio ambiente y las del desarrollo. Sin embargo, Stone señala que se sembraron las semillas de la cooperación futura. En Estocolmo se acuñó la palabra «ecodesarrollo», y el diálogo que se entabló allí vaticinó la publicación en 1973 del libro *Ecological Principles for Economic Development*, de Dasmann, Milton y Freeman, que marcó un hito.

Partiendo de este primer contacto breve, Stone traza el recorrido de la conservación de la naturaleza y el desarrollo por caminos separados durante la mayor parte de las dos décadas siguientes. Los defensores de la naturaleza «deambularon por senderos franciscanos apartados, limitándose a la ortodoxia de la conservación de las especies y

el manejo del hábitat», mientras que los organismos de desarrollo continuaron introduciendo ganado en los bosques tropicales. Sólo con la preocupación creciente por el recalentamiento del planeta y la destrucción de los bosques tropicales a fines de los años ochenta, sumadas a la conciencia creciente de que los pobres de las zonas rurales se veían obligados a consumir su base marginal de recursos para sobrevivir, ambos bandos tuvieron que reconsiderar su hábito de desdeñarse mutuamente.

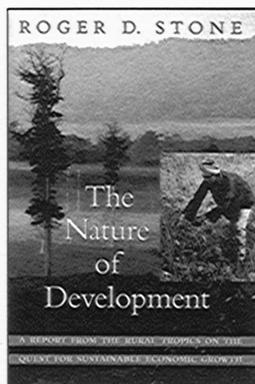
A fin de documentar esta relación floreciente, Stone hizo una gira mundial de proyectos de desarrollo y de conservación de la naturaleza para examinar los últimos adelantos en la esfera del «desarrollo sustentable». Encontró muchos estudios de casos ineludibles: producción de abono a partir de desechos en los límites del parque nacional Khao Yai en Tailandia, cría de mariposas en la sierra Arfak de Indonesia, cultivo de ceibas en Santa Lucía, reforestación de la región de Talamanca en Costa Rica, administración forestal en la sierra Kilum del noroeste de Camerún, manejo de la flora y la fauna silvestres en el parque nacional Luangwa del Sur en Zambia. Stone observó que los proyectos exitosos tenían un elemento en común: habían comenzado como proyectos de pequeño alcance, se habían extendido gradualmente y combinaban conocimientos tradicionales e innovaciones modernas. Los proyectos dan resultado porque las organizaciones y comunidades locales los han adoptado como propios.

Stone está muy consciente de la precariedad de estos experimentos, la facilidad con que son afectados por conflictos de personalidad, la pobreza abrumadora

que buscan combatir, la miopía de la política gubernamental y los ciclos del mercado. Sin embargo, no hay ninguna alternativa. Mucho después de que los últimos técnicos agrónomos e ingenieros se hayan ido de las zonas más delicadas del mundo desde el punto de vista ecológico, los pobladores locales tendrán que manejar la base de recursos naturales. Stone afirma que «varias décadas de experiencia en las bases han demostrado que es más probable que se progrese si los ciudadanos locales colaboran plenamente, lo cual queda confirmado por los resultados preliminares del sector del ecodesarrollo».

Sólo los profesionales más retrógrados del medio ambiente o el desarrollo no han absorbido esta enseñanza a nivel retórico. Sin embargo, hay desafíos sociopolíticos y tecnológicos temibles que retrasan la ejecución de los programas de conservación de la naturaleza y desarrollo basados en la capacitación y gestión locales. Los gobiernos nacionales se muestran reacios a dar poder de decisión a los ciudadanos más impotentes y, tal como señala Stone, el aspecto económico de la política exterior de los noventa «tiene muy poco que ver con las necesidades de los pobres de los países en desarrollo, y menos aún con la salud de su medio ambiente».

Stone reconoce la labor pionera de financiamiento de ONG y comunidades de América Latina realizada por la Fundación Interamericana. Citando el debate sobre la «expansión gradual» en *Desarrollo de Base*, Vol. 14, No. 1, está de acuerdo en que el verdadero desafío consiste en aplicar las enseñanzas de los pequeños proyectos innovadores a programas regionales y nacionales. Está convencido de que se debe abrir un espacio y asignar recursos para que las organizaciones privadas puedan trabajar más eficazmente. Aunque cree que las grandes instituciones deberían dejar la mayoría de sus actividades en los países en manos de los grupos de organizaciones nacionales e internacionales pequeñas que están surgiendo, advierte que esta estrategia de desarrollo rural «no está exenta de riesgos, ya que no



hay ninguna regla que impida que estas organizaciones se atrofien al 'madurar', adquiriendo la misma rigidez que sus fundadores buscaron corregir».

El libro de Stone es una guía de valor incalculable para el desarrollo de base sustentable tal como se practica hoy en día en el mundo, que a menudo pasa desapercibido. Stone ha dado un rostro y una voz a las personas que están a la vanguardia de este movimiento, que a pesar de ser todavía pequeño es decisivo para nuestro destino común. Como dice el eminente historiador Jan de Vos en un artículo publicado en *Lacandonia*, análisis seminal del bosque tropical de Lacandón en México, «la destrucción del medio ambiente y la destitución de la gente . . . no se pueden curar a menos que se ataque a ambas enfermedades al mismo tiempo y con igual energía. . . . Encontrar soluciones rápidas y apropiadas para este doble problema es el reto con que se enfrentan los que tienen la visión científica, la capacidad técnica y el poder político para ser jugadores en el juego». ❖

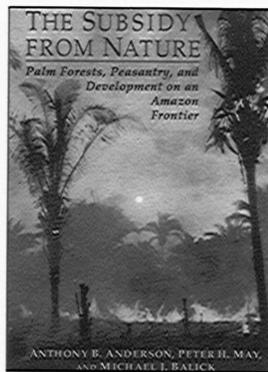
DAVID BARTON BRAY es representante de la Fundación Interamericana para México. Recientemente se publicó en *Cultural Survival Quarterly* un artículo del cual es coautor sobre el manejo de bosques tropicales en la zona maya de Quintana Roo.

THE SUBSIDY FROM NATURE: PALM FORESTS, PEASANTRY, AND DEVELOPMENT ON THE AMAZON FRONTIER, de Anthony B. Anderson, Peter H. May y Michael J. Balick. Nueva York: Columbia University Press, 1992.

Kathryn Smith Pyle

Al comienzo de lo que primero da la impresión de ser un tratado aburrido sobre la ecología de los bosques de palmeras, los autores de *The Subsidy from Nature* amplían el contexto de su investigación poniendo de relieve el papel crucial que desempeñan los seres humanos en el medio ambiente. El libro se centra en la palmera *babaçu* y presenta

abundantes detalles botánicos, pero este conocimiento se usa como lente para enfocar los sistemas sociales. El resultado, un «estudio de un recurso boscoso y su papel en el paisaje de la vida humana», se convierte en una empresa multidisciplinaria que se mueve fácilmente entre la biología y la comunidad, la microescala y la macroescala. Con este proceso se enseña al lector a comprender la forma en que estas relaciones pueden llevar a soluciones para salvar los bosques y al mismo tiempo beneficiar a sus habitantes.



Los bosques de *babaçu* aparecieron tras la destrucción de los bosques tropicales del sur y el este de la región amazónica brasileña. Alrededor de la mitad de este territorio se encuentra en el estado de Maranhão, en el nordeste del país, donde 300.000 familias pobres recogen la fruta de la palmera *babaçu*, cuya cáscara dura encierra una nuez que venden a fabricantes de aceite. La palmera es una cornucopia para los pobres: casi todas las partes tienen un uso, ya sea como carbón, alimento para animales, materiales de construcción, medicamentos, paja para cubrir plantas, jabón o alimento para la mesa familiar. La venta o el comercio de estos derivados representa casi el 25 por ciento de los ingresos de las familias rurales pobres y contribuye «alrededor de US\$85 millones al año por concepto de beneficios directos a la economía de Maranhão».

Aunque la palmera es vital para la economía del estado y la mayoría de sus habitantes, la política pública en ese campo está en manos de la «oligarquía agraria» y sujeta a una deuda exterior abrumadora. Al igual que en el resto de

Brasil, el meollo de estas cuestiones consiste en la histórica concentración de la propiedad de la tierra. En 1980, en Maranhão, la Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística informó en *Censo Agropecuario* que:

*El 55 por ciento de las tierras agrícolas estaban bajo el control del 1 por ciento de las fincas en haciendas privadas de más de 500 hectáreas. Al mismo tiempo, el 85 por ciento de las fincas eran arrendadas, funcionaban con el sistema de aparcería o abarcaban tierras de terceros o del Estado ocupadas ilegalmente, y representaban en total sólo el 9 por ciento de la superficie dedicada a la agricultura.*

La política agrícola y la amenaza de redistribución de la tierra que presentan las leyes de reforma agraria han fomentado la rápida expansión de las tierras de pastoreo en las zonas que antes usaban los pequeños agricultores, obligándolos a seguir avanzando. Cuando se desmontan tierras, ya sea para la agricultura o para la ganadería, a menudo se cortan y se queman palmeras *babaçu*. A pesar de la tenacidad que la caracteriza, la palmera está siendo erradicada sistemáticamente. A mediados de los años ochenta, Peter May señalaba en *A Modern Tragedy of the Non-Commons: Agro-Industrial Change and Equity in Brazil's Babaçu Palm Zone* que se había cortado alrededor del 15 por ciento de las palmeras *babaçu* de Maranhão para sembrar pasto.

Los autores afirman que, al mismo tiempo, «a fin de tratar de contrarrestar la crisis de la deuda exterior de Brasil, el desarrollo regional de la porción oriental de la Amazonia ha sido reorientado hacia el establecimiento de una infraestructura industrial, mientras que las actividades agrícolas y extractivas basadas en la palmera *babaçu* han sido relegadas a segundo plano».

Si la sociedad comprende las cualidades de la palmera *babaçu* e incluye a los habitantes de los bosques en el proceso de planificación, podrá adoptar mejores políticas. Por ejemplo, en sus investigaciones el autor observó que las primeras hojas de la palmera salen del suelo 50 años después de la germinación, lo cual

# Recursos

da un indicio de su resistencia y adaptabilidad a diversas configuraciones ecológicas y de su capacidad para satisfacer las necesidades de personas que prácticamente no poseen tierras y se ven obligadas a practicar la agricultura de corte y quema en tierras que nadie reclama: las desmontan, las cultivan, agotan el suelo y después las abandonan para que se regeneren naturalmente. El manejo de bosques naturales (desmonte y tala selectivas de *babaçu*) es compatible con esta práctica, beneficia a los ganaderos al proporcionar sombra para los animales, permite el crecimiento de arbustos más espesos que sirven de alimento y protegen el suelo, facilita el acceso al fruto de la palmera y mejora su calidad. El apoyo a los experimentos con tecnologías apropiadas para la elaboración comunitaria de aceite de palma y para la formación de cooperativas extendería los beneficios del manejo de los bosques naturales.

Los autores apoyan ambas medidas. Sin embargo, también advierten que:

*La solución de los problemas relacionados con la palmera babaçu depende en última instancia de medidas políticas y económicas, y no puramente técnicas. Las soluciones técnicas, como el manejo de bosques naturales o la expansión apropiada de la tecnología industrial, son sólo soluciones parciales. Para que los campesinos obtengan un mayor rendimiento, es necesario que tengan mayor control tanto sobre la base de recursos como sobre la transformación industrial y la comercialización de los productos de la palmera babaçu.*

Aunque *The Subsidy from Nature* es un logro como estudio de caso, el interés de este libro con hermosas ilustraciones es aún mayor. Es una gran contribución a nuestra comprensión de las reservas extractivas y, lo que es más importante aún, ofrece un modelo de desarrollo que beneficia al medio ambiente y a los pobres de las zonas rurales: para que una estrategia sea eficaz, debe basarse en los conocimientos, promover la participación de los interesados y estar conectada con el contexto social. ❖

*KATHRYN SMITH PYLE es representante de la Fundación Interamericana para Brasil.*

*Los siguientes materiales fueron producidos por organizaciones no gubernamentales (ONG) de Brasil, Argentina y Estados Unidos. Los materiales de Brasil muestran que las ONG pueden colocarse a la vanguardia de la definición de un problema social y la movilización de recursos de la sociedad civil para buscar soluciones y orientar la política pública. Estas videocintas y publicaciones ponen de relieve la situación de los niños de la calle de Brasil, informan sobre los grupos que trabajan con ellos y explican al público cómo puede participar. Los recursos provenientes de Argentina documentan el efecto en el país de un fenómeno que abarca a las Américas en conjunto: el surgimiento de organizaciones de apoyo a grupos de base en las que trabajan profesionales y personal auxiliar que proporcionan asistencia técnica y capacitación a grupos comunitarios interesados en el desarrollo con el esfuerzo propio y la ayuda mutua.*

**The Girls from Rio** es una videocinta de 50 minutos de muchachas de 9 a 20 años que narran su lucha para



sobrevivir en las calles mezquinas de la ciudad. Fue filmada en agosto de 1990 en una reunión organizada por educadores. Las muchachas describen de manera franca y conmovedora las situaciones familiares que las llevaron a vivir en la calle y lo difícil que fue

encontrar alimento y lugares seguros para dormir y bañarse. La película capta sus convicciones, esperanzas y sueños, que han persistido a pesar de la indiferencia de la sociedad y la violencia y los malos tratos que han presenciado y sufrido. Las muchachas cuentan lo que es crecer en esas condiciones, las relaciones con sus compañeras y con sus amantes, y la resolución y el coraje que se necesitan para avanzar cada día hacia un futuro incierto.

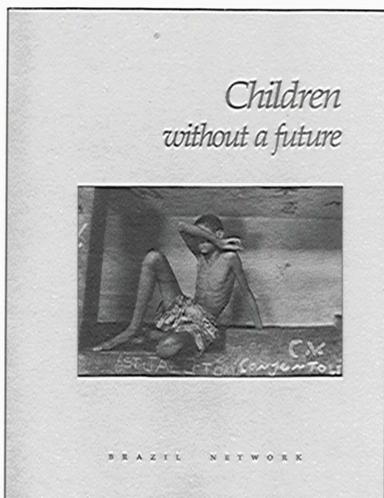
Esta videocinta, producida por el Centro Brasileiro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, está en portugués con subtítulos en inglés. Si desea comprarla, diríjase a CECIP, Rua Senador Dantas 80, Sala 201, 20031 Rio de Janeiro, R.J., Brasil, (teléfono: 21-533-0772).

Otra videocinta, **Meu Nome é João**, muestra tres momentos de la vida de un niño que lucha por sobrevivir con dignidad y crearse una identidad basada en el respeto de sí mismo. El espectador acompaña a João cuando ve a su mejor amigo en la sección policial del periódico, se hace amigo de una muchacha que está tratando de escapar de la vida en la calle, y encuentra la indiferencia y hostilidad de los adultos. Al mirar por los ojos de João, el espectador vislumbra el mundo tenue y peligroso que constituye la realidad diaria de millones de niños como João. Se presenta un contexto para comprender las causas de esa realidad y lo que se podría hacer para cambiarla.

La videocinta, que está en portugués con subtítulos en inglés, fue producida por la Associação Beneficente São Martinho y el Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Si desea comprarla, diríjase a IBASE VIDEO, Rua Vicente de Souza 29, Botafogo, 22251-070 Rio de Janeiro, R.J., Brasil (teléfono: 21-286-6161).

**Children Without a Future** es un estudio seminal del fenómeno de los niños de la calle en Brasil. La primera

parte muestra la magnitud asombrosa del problema del país, sus regiones y ciudades. La segunda parte presenta abundantes datos sobre las desigualdades regionales, raciales y económicas y los demás factores importantes que llevan a los niños a la calle. Concluye con una descripción de las actividades de ONG y particulares que defienden los derechos de los niños y del movimiento social surgido de esa labor, capaz de dejar su huella en la nueva Constitución brasileña y de



influir en la política pública a nivel estatal y municipal. El informe es un compendio útil para los ciudadanos y las entidades públicas y privadas interesadas en abordar este problema en sus comunidades o en apoyar el trabajo de otras instituciones.

El estudio fue realizado por Brazil Network. Si desea comprar un ejemplar, dirijase a Brazil Network, 815 15th Street, N.W., #426, Washington, D.C. 20005, U.S.A. (teléfono: 202-783-5293; fax: 202-783-5644).

**Estatuto da Criança e do Adolescente**, que tiene el formato de una revista de tiras cómicas, es un folleto diseñado y producido con mucho ingenio para infor-

mar a niños y adultos con una educación mínima sobre los derechos de los niños brasileños amparados por la nueva ley que se adoptó para ayudar a los niños de la calle y evitar que otros corran la misma



suerte. Los dibujos en tinta de un libro que habla y de un perro dando instrucciones a dos niños transmiten información sobre las etapas de la vida, el acceso a los servicios de salud, la preparación necesaria para el desarrollo personal y social, y programas especiales de ayuda a los jóvenes. Aunque el folleto presenta un panorama general de los derechos y recursos públicos garantizados por la Ley del Niño y el Adolescente (ECA), no ofrece a los lectores o a los educadores que dirigen debates de grupo información específica sobre el ejercicio de esos derechos ni sobre la forma de conseguir recursos localmente. Podrían usarse grupos de opinión para determinar el nivel de comprensión práctica, a fin de que puedan incluirse materiales suplementarios para ayudar a los jóvenes a determinar a quién y adónde pueden acudir si necesitan ayuda.

El folleto es coproducido por el Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua y el Centro de Formação e Apoio aos Educadores, Polo II-Região Norte. Se pueden obtener ejemplares de la Comissão Estadual, Dr. Lopes de Almeida, 164 (Vila Mariana), 04120-070 São Paulo, S.P., Brasil (teléfono: 11-571-0817).

**Cadernos Populares**, serie de seis folletos preparados por el Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência ao Menor e à Família (SITRAEMFA), proporciona información más detallada sobre la ECA. Cada folleto fue escrito por un especialista en un aspecto específico de la Ley, y presenta un contexto mejor para que los educadores, trabajadores sociales, profesionales de ONG y particulares comprendan el potencial y las trampas de su aplicación.

En *ECA e a Questão Educacional* se examina la forma en que el sistema de enseñanza brasileño ha reforzado las disparidades socioeconómicas y culturales y debilitado la confianza de los alumnos en sí mismos, y propone formas en que los educadores podrían inculcar los conocimientos críticos necesarios para orientarse en las aguas turbulentas de una sociedad de mercado. En *ECA e a Participação da Sociedade* se explica la forma en que los padres, las organizaciones comunitarias y los ciudadanos interactúan en el Consejo de Derechos y en el Consejo Guardián, que se crearon para proteger el bienestar de los recién nacidos y los niños de corta edad. *ECA e a Questão do Delito*, dirigido especialmente a las personas que trabajan con los jóvenes, propicia un nuevo examen de la forma en que se trata a los delincentes juveniles y recomienda medidas individuales, en vez de proscriptivas, que tengan en cuenta los antecedentes personales y usen las necesidades inmediatas para abrir el camino hacia la consecución de metas a mediano y a largo plazo. *ECA e os Trabalhadores da Área da Menoridade* ayuda a los profesionales a comprender el efecto de la ley en su trabajo, así como la forma en que pueden mejorar su reputación profesional frente al público y utilizarla para promover la creatividad de los educadores y de los jóvenes. En *ECA e a Questão da Municipalização* se analiza el papel decisivo que el gobierno local y sus órganos administrativos pueden desempeñar para atender las necesidades de los

jóvenes. *ECA e a Justiça da Infância e da Juventude* explica en un lenguaje sencillo la forma en que las diversas dependencias del sistema judicial brasileño deben aplicar la Ley y administrar justicia con el propósito de proteger a los niños y adolescentes.

Si desea obtener los folletos, diríjase a SITRAEMFA, Avenida Celso Garcia 4323, Tatuape, 03063 São Paulo, S.P., Brasil (teléfono: 11-294-6544).

---

La Associação Movimento de Educação Popular Integral Paulo Engler (AMEPPE), ONG de investigaciones aplicadas del estado de Minas Gerais, ha publicado dos series de folletos prácticos y de fácil lectura sobre educación popular para niños. **Serie Subsídios: Creche** presenta una crónica del movimiento en pro de las guarderías infantiles en la zona metropolitana de Belo Horizonte y las enseñanzas extraídas por los educadores. Concluye con un folleto de tiras cómicas que ilustra las actividades pedagógicas que se realizan en los centros preescolares. Las guarderías comunitarias han formado una asociación y orientarán las próximas publicaciones sobre el tema.

**Coleção: A Palavra é Sua** es una serie de folletos que los educadores y grupos comunitarios pueden usar en escuelas primarias. Examinan las etapas del crecimiento y el desarrollo infantiles, plantean preguntas para ayudar a padres y maestros a determinar si las clases están orientadas a satisfacer las necesidades de cada etapa del desarrollo, proponen actividades que impulsan a los niños a participar en su propia educación, explican el uso del juego como instrumento pedagógico para transformar ideas en acciones y muestran en líneas generales la forma en que los adultos pueden llevar a cabo planes de trabajo por su cuenta para reforzar la educación de sus hijos.

Ambas series pueden obtenerse de AMEPPE, Avenida Amazonas, 641-Conj. 5C, 30180 Belo Horizonte, M.G., Brasil (teléfono: 31-201-5434).

**El Directorio de organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo de Argentina**, que se publicó en 1992, presenta una reseña del crecimiento de las organizaciones de apoyo a grupos de base de Argentina e información útil para donantes, grupos de base que necesitan ayuda y ONG interesadas en formar redes. El directorio, preparado por el Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional (GADIS), contiene información sobre 226 organizaciones argentinas de apoyo a grupos de base, de las cuales por lo menos 151 fueron fundadas después de 1970. Se presentan resúmenes de los programas, metas, personal, disponibilidad de computadoras, publicaciones y financiamiento de las 172 organizaciones que respondieron al cuestionario del GADIS, complementados con el nombre y la dirección de 54 organizaciones más. El directorio contiene índices por región y por tema, así como anexos en los cuales se describen 31 bases de datos y 46 publicaciones periódicas, tanto de Argentina como de otros países. Si desea comprar el directorio, diríjase a GADIS, Paraguay 1307, Piso 8, Of. 70, 1057 Buenos Aires, Argentina (teléfono/fax: 814-2841 ó 812-9439).

---

**El país de los excluidos, crecimiento y heterogeneidad de la pobreza en el conurbano bonaerense** explica qué pueden hacer las organizaciones de apoyo a grupos de base para encarar la pobreza en Argentina. Este libro, que fue publicado a fines de 1991 por el Centro de Investigaciones sobre Pobreza y Políticas Sociales en Argentina (CIPPA), usa cifras del gobierno para explicar el surgimiento de nuevas clases de pobres en los 19 partidos que rodean a Buenos Aires a raíz del colapso de la economía durante los años ochenta. Se presentan pasajes de entrevistas con personas de estos grupos nuevos, que dan vida a la realidad que se oculta tras las

estadísticas. Después de presentar al lector un panorama general de la forma en que esta nueva pobreza ha abrumado los recursos públicos disponibles, el libro examina problemas vinculados al trabajo, la educación, los servicios de salud y la vivienda. Cada capítulo concluye con preguntas muy interesantes sobre lo que pueden hacer las organizaciones de apoyo a grupos de base para cambiar la situación. Si desea comprar un ejemplar, diríjase a CIPPA, Maipú 26, Piso 14, Dpto. E, Buenos Aires, Argentina (teléfono: 343-9789).

---

El último recurso proveniente de Argentina presenta una metodología para evaluar «proyectos de hábitat», cuya meta es mejorar la vivienda para personas de bajos ingresos que participan activamente en las obras de construcción y rehabilitación. La metodología fue creada por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y utiliza indicadores cuantificables ponderados de las mejoras sociales y materiales para juzgar el éxito de los proyectos. Algunos ejemplos de resultados sociales positivos son la existencia de por lo menos un grupo comunitario popular dedicado a un asunto y la formación de una organización local sustentable capaz de sobrevivir las transiciones en la dirección y resolver sus propios problemas. Algunos indicadores de los resultados materiales son el uso de ladrillos o madera en la construcción, la instalación de cañerías en la vivienda, la propiedad de la tierra y el acceso a hospitales y escuelas. **Hábitat y desarrollo de base: Un nuevo enfoque metodológico para evaluar proyectos**, de Beatriz Cuenya, María Di Loreto y Carlos Fidel, se vende en CEUR, Corrientes 2835, Piso 7, Depto. B, Cuerpo B, 1193 Buenos Aires, Argentina (teléfono: 961-0309/2268; fax: 961-1854). ✦

—Thelma Leifert, Diane Edwards  
La Voy y Elba Noemí Luna

# Fundación Interamericana

---

## Consejo Directivo

Frank D. Yturria, Presidente; Yturria Ranch Enterprises  
James R. Whelan, Vicepresidente; The Whelan Group  
James H. Michel, Administrador Adjunto Interino de la Agencia de E.U.A. para el Desarrollo Internacional  
Ann Brownell Sloane, Socia de Sloane and Hinshaw, Inc.  
Norton Stevens, Norton Stevens and Associates  
Paul E. Sussman, Jefe Principal de Operaciones de Day Surgicenters, 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 en Estados Unidos de académicos y profesionales de América Latina y el Caribe; y la nueva Beca Interamericana Dante B. Fascell promueve la divulgación 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, y 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:

Fundación Interamericana  
Programa de Becas, Depto. 111  
901 N. Stuart Street, 10<sup>o</sup> Piso  
Arlington, Virginia 22203  
E.U.A.

## Índice

La conferencia de Rio y el florecimiento de las ONG brasileñas	John W. Garrison II
Cómo hacer habitables las ciudades de Brasil: Las ONG y el reciclado de los desechos sólidos	Silvio Caccia Bava y Laura Mullahy
Reclamación de la tierra: La pobreza rural y las luchas de los pequeños agricultores en Brasil	Zander Navarro y Jofre Masceno
Después de Rio: Los formuladores de políticas de las ONG y la ecología social del desarrollo	Charles A. Reilly
Comentario • La marcha del desarrollo Noticias de la Sede • Libros • Recursos	

ISSN: 0733-6608 (Inglés)  
ISSN: 0733-6594 (Español)