

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 21.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 7.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

ECUADOR DEBATE

35

Quito - Ecuador, agosto de 1995

EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura Nacional: ¿Quiebres en el modelo? / 5-15

Coyuntura Política: Modernización, crisis y comienzo de otro ciclo político / 16-20

Conflictividad: El conflicto socio-político: febrero-mayo 1995 / 21-27

Coyuntura Internacional: Continúa la reestructuración geográfica de la economía mundial / 28-41

Equipo de Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Liberalismo y Posmodernidad / 43-51

Nancy Ochoa Antich

Revolución Liberal y Neoliberalismo / 52-60

Alejandro Moreano

El regreso de viejos actores en los nuevos escenarios de la política / 61-77

Patricia de la Torre

Sobre la Tolerancia / 78-90

Felipe Ribadeneira Quevedo

Tolerancia y Democracia / 91-103

Isidro H. Cisneros

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Las ONGs y el Desarrollo Rural en los Países Andinos: Dilemas y Desafíos / 109-125

Manuel Chiriboga

El desarrollo rural: limitaciones y alternativas / 126-133

Luciano Martínez

ANALISIS

¿Qué hay de los territorios en la descentralización? / 135-154

Roberto Santana

La profundización de la democracia en Colombia: Obstáculos y posibilidades / 155-172

Jaime Zuluaga Nieto

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana, de Enrique Ayala Mora

/ 173-179

Comentarios de Hernán Ibarra

Debate Agrario

*Las ONGs y el Desarrollo Rural en los Países Andinos: Dilemas y Desafíos*¹

Manuel Chiriboga²

Este trabajo analiza algunos desafíos que enfrentan las ONGs que trabajan en el campo del Desarrollo Rural en los países andinos, como resultado de las reformas económicas e institucionales vinculadas a las políticas de estabilización, ajuste económico, apertura externa y reforma del Estado. Estas reformas han implicado modificaciones en las características y papel del mercado, del Estado y de la sociedad civil y han generado procesos de cambio en las actividades económicas, en las formas y modalidades que asumen la integración social y la ampliación de la ciudadanía.

INTRODUCCION

Esto plantea una serie de dilemas e interrogantes a las ONGs de la región sobre su identidad, sus roles y funciones en la sociedad³. Estos cambios tienen que ver tanto en cómo ellas se visualizan y en cómo plantean sus relaciones con el Estado, el mercado y las organizaciones y movimientos sociales.

Estos cambios modifican el contexto en que las ONGs que trabajan en el campo del desarrollo rural se desenvuelven y las formas en que se relacionan con el mercado, el Estado y la sociedad civil. Aún más en este nuevo contexto muchas de las ONGs son invitadas a involucrarse activamente en los cambios institucionales. Las grandes instituciones internacionales de financiamiento, el Estado y aun las empresas comienzan

1. Ponencia presentada en el Seminario sobre las ONGs y el Desarrollo en los Países Andinos, organizada por ALOP, QHANA, AIPE entre el 21 y el 23 de febrero de 1995. Se han realizado algunas modificaciones para su publicación en Ecuador Debate.

2. Secretario Ejecutivo de ALOP, apartado postal 265-1350, San José, Costa Rica.

3. En este trabajo me refiero principalmente a las ONGs desarrollistas, tales como las asociadas a ALOP.

a visualizar las ONGs como socios potenciales de las reformas económicas y sociales.

Si bien este nuevo contexto ha significado el abandono de roles activistas y de la visión rupturista del cambio social por uno que privilegia la abogacía, el cambio social concertado entre actores, la experimentación e innovación de nuevas prácticas sociales, obviamente sin abandonar su compromiso con un desarrollo más incluyente. Cabe preguntarse si estas nuevas posibilidades que se presentan a las ONGs constituyen una alternativa adecuada para ellas, si existen márgenes suficientes para otro tipo de actividades que aseguren una práctica incluyente y democrática y que tipo de adecuaciones requieren las ONGs para cumplir tales funciones.

Las adecuaciones que requieren instrumentar tienen que ver tanto con sus visiones sobre el desarrollo rural y particularmente el papel que en él tiene el Estado, el mercado y la sociedad civil, las propuestas operacionales y aun los instrumentos con que operan. Sin embargo, cabe destacar que muchas de las ONGs vienen promoviendo experiencias innovativas en campos críticos para el desarrollo rural como el crédito, la investigación y transferencia tecnológica, la promoción de organizaciones y la capacitación técnica y gerencial.

REFORMA ECONOMICA E INSTITUCIONAL EN LOS PAISES ANDINOS

Durante todo el período previo, marcado por las propuestas de desarrollo hacia adentro y de las políticas de sustitución de importaciones, el Estado en los Países andinos, como en casi toda la región jugó un papel predominante no solo en viabilizar tal estrategia económica, sino impulsando procesos de integración, tanto en el plano político de la ciudadanía, como en el plano social, por medio de la expansión de los sistemas de educación, salud, vivienda y seguridad social. Como ha señalado Enzo Faletto se trató de articular una política de desarrollo, una política social y una de ampliación de la ciudadanía⁴.

En cuanto a la población rural, las políticas dirigidas a conseguir tal integración pasaron sucesivamente por los programas de desarrollo de la comunidad en los años cincuenta, la reforma agraria y la colonización en los sesenta y setenta y el desarrollo rural integral en los setenta y ochenta. En todos ellos se buscó dinamizar a ciertos sectores del campesinado mediante programas de redistribución de la tierra, asistencia técnica y financiera, generalmente subsidiados por el Estado⁵.

Estos últimos lograron movilizar un gran apoyo técnico y financiero interna-

4. Enzo Faletto, *La Función del Estado en América Latina*, en *Revista Foro*, N° 23, abril de 1994, Santa Fé de Bogotá, p.6.

5. Para una excelente síntesis de estas políticas ver Osvaldo Barski, *Las Políticas de desarrollo rural en América Latina*, en F. Jordán compilador, *la Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo*, IICA, San José, 1989.

cional, fundamentalmente de la Banca Multilateral. Incluían en muchos casos no solamente componentes productivos, sino también sociales en los campos de educación y salud. Si bien éstos tendían a beneficiar a grupos mayores, las actividades productivas alcanzaban a los campesinos que disponían ya de tierras.

Las organizaciones no gubernamentales contestaban la acción gubernamental, buscando ampliar la base social de los programas públicos. Ellas buscaban alcanzar a sectores más pobres del campesinado mediante programas organizativos y comunitarios, sistemas de crédito, apoyo tecnológico, programas de comercialización focalizados. Se diferenciaban no tanto por el modelo de desarrollo que impulsaban sino por el énfasis dado a la organización social, a la capacitación y politización.

Como se ha subrayado en muchos trabajos, las modalidades de integración social propias de los modelos de desarrollo hacia adentro priorizaban a los grupos sociales que sustentaban el modelo: los empresarios, particularmente industriales y agro-industriales, el empresariado agropecuario modernizante, las clases medias y ciertos sectores asalariados en el sector industrial y de servicios, a lo que se sumaba, en algunos casos, los estratos más viables del campesinado. Ello implicaba simultáneamente situaciones de conflicto y aun de exclusión de otros sectores, que el modelo era incapaz de absorber, tales como los

sectores informales urbanos, los campesinos pobres y sin tierra o los grupos indígenas y aun las mujeres⁶.

Rebasa las posibilidades de esta presentación destacar las razones que llevaron a la crisis de este modelo. Sin embargo, cabe destacar la crisis de la modalidad de vinculación de nuestras economías con el mercado internacional, en momentos en que este pasaba por una reestructuración profunda; la crisis de la deuda externa manifestada en la incapacidad de los países de pagar sus obligaciones; la incapacidad del Estado de mantener un sistema generalizado de subsidios y protecciones a las actividades económicas; el crecimiento desordenado del Estado sin relación a sus ingresos; la creciente presión tanto de los obreros como de las clases medias, así como de los sectores excluidos sobre el Estado, que desbordó su capacidad de respuesta.

Como resultado de la crisis del modelo de desarrollo hacia adentro, desde mediados de la década de los 80, los países de la región iniciaron programas de estabilización económica y ajuste estructural. Dichas reformas impulsadas principalmente por los organismos de financiamiento multilateral, se plasmó en el así llamado consenso de Washington, que privilegiaba la necesidad de conseguir estabilidad macroeconómica, la apertura masiva y unilateral al comercio internacional, la privatización y desregulación, para aumentar el rol del mer-

6. Ver entre otros a A. Quijano, *América Latina en la Economía Mundial*, en Ecuador Debate N° 31, abril de 1994, Quito p. 87-100.

cado y la necesidad de focalizar programas sociales en los grupos más pobres⁷.

LOS RESULTADOS DE LA ESTABILIZACIÓN Y DEL AJUSTE

Si bien resulta difícil realizar una evaluación de resultados de las políticas de estabilización y ajuste entre los países andinos, dado que la mayor parte de medidas se encuentran en curso, es posible destacar algunas tendencias en relación a los resultados económicos: el crecimiento del PIB, la inflación, las exportaciones, las remuneraciones y salarios y la concentración del ingreso; los resultados conseguidos en el sector agropecuario; y, los resultados sobre los pobres.

Los resultados económicos

Respecto al crecimiento del PIB y del PIB per capita, los resultados no dejan de ser modestos, aun cuando pueden observarse algunas tendencias a una aceleración del crecimiento en los años recientes. Entre 1990 y 1993 Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela crecieron por encima del promedio latinoamericano, mientras que Perú lo hizo por debajo⁸.

Dicho crecimiento no estuvo unívocamente asociado al crecimiento de las exportaciones, pues ellas crecieron en Colombia, Ecuador y Perú y decrecieron en Bolivia y Venezuela. Sin embargo, las exportaciones se diversificaron en relación a su composición. El crecimiento de nuevos rubros como flores, frutas y hortalizas, pescados y mariscos y algunos productos manufacturados ha sido importante⁹.

En cuanto a la inflación, si bien hay una tendencia general a la baja en casi todos los países, los resultados son todavía poco concluyentes, salvo tal vez en el caso de Bolivia y más recientemente de Perú, así como por una tendencia paulatina a la baja. Sin embargo, la inflación anual en todos los países con la excepción de Bolivia se situaba entre 20 y 60% muy por encima de la inflación mundial. En cuanto al gasto público, Bolivia y Perú habían reducido drásticamente sus gastos mientras que los otros países lo habían expandido ligeramente.

Otra medida importante fue la eliminación de los controles a la tasa de cambio que afectaba principalmente al sector agrícola. Ello constituyó inicialmente un importante incentivo a la producción agropecuaria, tanto a la de exportación como a aquella que sustituye

7. Sebastián Edwards, *The Latin American debt Crisis*, The World Bank, Washington DC, 1994.

8. CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de A.L.C.*, 1990, 1991, 1992, 1993 de donde se extraerá la información salvo que se indique lo contrario.

9. O. Ugarteche, *La Recuperación Económica latinoamericana*, en *Nueva Sociedad* N° 133, sept-oct 1994, Caracas, págs. 166-167. C. Pomareda, *Macroeconomic Adjustment and Structural Change in the Agriculture of LAC: How much has Changed?* Paper presented at the 29 Seminar of the European Association of Agricultural Economists, Hohenheim, Germany, sept 21-25, 1992.

importaciones. Sin embargo, la rigidez de la política monetaria ha provocado paulatinamente una apreciación de las monedas nacionales, empujando hacia arriba las tasas de interés y atrayendo considerables ingresos de monedas extranjeras, especialmente cuando se liberalizaron las políticas que restringían o regulaban el ingreso de capitales externos.

Simultáneamente, la reducción de la inflación redujo la demanda interna por divisas. Todo ello implicó retraso cambiario importante. El mayor efecto de la apreciación de las monedas nacionales ha sido una pérdida de incentivos para las exportaciones, principalmente agropecuarias, así como una disminución general de la rentabilidad del sector. Ello se ha reflejado en una reducción en el crecimiento del sector en muchos países de la región ¹⁰.

Las remuneraciones medias reales y los salarios mínimos reales conocieron en toda la subregión, con la excepción de Colombia, una caída significativa durante la década de los 80. Para 1990, el salario mínimo urbano era en Ecuador el 36,2% del de 1980, en Perú era el 23,4% y en Venezuela era el 59,3%, mientras que el de Colombia era el

107,9%. Las remuneraciones medias eran ese mismo año el 113,4% en Colombia y 36,2% en Perú, respecto al mismo año de 1980. Si bien, hubo una pequeña mejora en los años más recientes, ésta está todavía lejos de la de 1980.

Como consecuencia de la caída de los salarios la participación de los mismos descendió como proporción del PIB. Para 1990 ellos representaban el 41,8% en Colombia, el 15,8% en Ecuador, el 16,8% en Perú y el 31,1% en Venezuela. Ello refleja el efecto regresivo que la crisis y las políticas de ajuste tuvieron sobre la distribución del ingreso. Para los pocos países con estadísticas sobre ello: Perú (1985-1986), Colombia (1988) y Venezuela (1989), el decil más rico de la población recibía del ingreso nacional 7,2, 9,3 y 6,9 veces más que el quintil más pobre ¹¹.

El comportamiento del Sector Agropecuario

Si bien es difícil llegar a conclusiones definitivas sobre los efectos de tales medidas en la agricultura y los pequeños productores, dado que la parte más importante de las reformas se encuentran hoy en curso, es posible observar

10. Ver en otros a Morales, Rolando, *The Impact of the Macroeconomic Policy reform on Poverty, Household Food security and Nutrition in Bolivia*, paper presented at the Workshop on Economic Policy and the poor in Latin America, Cali, Colombia, Oct. 1-4, 1992.

11. Carlos M. Villas, "Estado y Mercado después de la Crisis", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 133, sept-oct 1994, Caracas, págs. 124-126.

algunas tendencias. Como señala C. Pomareda pueden observarse los siguientes procesos ¹²:

En relación a la producción y al comercio exterior agropecuario, los resultados son poco concluyentes. En cuanto al producto agropecuario se puede afirmar que la agricultura tuvo un comportamiento más dinámico que otros sectores, en casi todos los países. Sin embargo, el comportamiento fue diverso si se diferencian los rubros productivos. La evolución por cultivo, tanto en área sembrada como en rendimiento, indica que fueron las frutas y vegetales el rubro más dinámico, mientras que los cultivos tradicionales de exportación y los rubros del mercado interno tuvieron resultados más modestos.

Adicionalmente, el crecimiento parece haber sido más extensivo que basado en incrementos de los rendimientos. En lo que hace a las exportaciones estas estuvieron estancadas en los 80, sólo crecieron fuertemente en lo que hace a frutas, vegetales y bananos. Por el contrario, las exportaciones tradicionales como tabaco, algodón, carne, cereales, café y azúcar decrecieron en forma importante.

Las importaciones agrícolas también bajaron en casi todos los países de la región, reflejando la disminución de la capacidad económica. Sin embargo, és-

tas siguieron siendo muy altas en América Central, los países andinos y el Caribe. En cuanto a su composición, crecieron las importaciones de productos animales y fibras, mientras se redujeron las de cereales.

En general se puede observar que los rubros de mayor valor crecieron rápidamente mientras bajó la de la producción agrícola básica. Esto que puede ser juzgado positivamente esconde el hecho de que en los rubros básicos se encuentra la producción campesina y que ellos no han asumido, salvo pocas excepciones, los nuevos cultivos de exportación.

En cuanto a la formación de capital éste se ha concentrado en medianas y grandes empresas productoras de servicios, tecnología, equipos y maquinarias, etc. Muchas de esas inversiones han sido hechas por transnacionales.

La evolución de la pobreza

La década de los ochenta es también una de crecimiento y de urbanización de la pobreza absoluta entre la población de los países andinos. Respecto a 1980 la pobreza absoluta había crecido en todos los países de la región y ella residía cada vez en mayor proporción en las ciudades. De acuerdo al PNUD a inicio de los noventa la pobreza absoluta afectaba a 6 de cada diez personas en

12. *Macroeconomic Adjustment and Structural Change in the Agriculture of LAC How Much has Happened?* Paper presented at the 29 Seminar of the European Association of Agricultural Economists, Hohenheim, september, 1992.

Bolivia, a 4,2 en Colombia, a 5,6 en Ecuador, a 3,2 en Perú y a 3,1 en Venezuela¹³.

Ese crecimiento de la pobreza había sido fundamentalmente urbana: en Perú el número de hogares pobres en las ciudades pasó de 35% a 45% entre 1979 y 1986, mientras que en Venezuela lo hizo del 18% al 33%. La pobreza se volvió urbana, a pesar de que en las zonas rurales ella era más crónica y afectaba a una proporción mayor de los habitantes rurales.

La pobreza rural, si bien no ha crecido en términos relativos, lo ha hecho en términos absolutos. Se estima que en 1989 habían 14,3 millones de familias pobres en las zonas rurales, lo que significa 1,9 millones de familias más que en 1980. Estas representaban el 63,2% de todas las familias rurales. La pobreza rural sigue siendo mucho más estructural y crítica que la urbana. Existe la presunción también que el período de recuperación económica actual de muchos países esté beneficiando desproporcionalmente a las familias urbanas.

El crecimiento de la pobreza se manifiesta también en la aparición de una nueva categoría: los nuevos pobres, particularmente entre quienes vieron sus ingresos reducirse como efecto del ajuste. Así por ejemplo, para Bolivia (solo ur-

bano), Colombia, Ecuador (solo urbano) y Perú, donde los pobres representaban el 70,9%, el 57,1%, el 65,2% y el 65,7% de la población, respectivamente, el 31,6%, el 40,5%, el 42,5% y el 20,4% eran nuevos pobres¹⁴.

Información más detallada sobre la evolución de la pobreza en la subregión andina señala que ella afecta en mayor proporción a ciertos grupos sociales, como las mujeres y las poblaciones indígenas. Ello era un resultado de formas de discriminación de género y étnica, que amplificaban los efectos de las políticas sobre estos grupos.

Los cambios en los comportamientos colectivos en los noventa

Si bien resulta imposible en el espacio corto de este trabajo, dar cuenta del conjunto de cambios operados en los países andinos en cuanto a la constitución y fuerza de los actores sociales, es imprescindible resumir algunas tendencias que tienen hondas repercusiones en las visiones y acciones de las ONGs. En este capítulo resumimos algunas de las tendencias más significativas¹⁵.

El tema más significativo de estos cambios es la crisis de los actores sociales que sustentaban el modelo de desarrollo hacia adentro y que caracterizó

13. PNUD, *Human Development Report*, 1994, New York, 1994, así como IRELA, *La Pobreza en América Latina: causas y costes*, Dossier N° 46, septiembre 1993, Madrid.

14. PNUD, "Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Magnitud y Evolución de la Pobreza en América Latina", *Revista Comercio Exterior*, abril de 1992, México, pg. 386.

15. Cf. Alain Touraine, *Actores Sociales y Sistemas Políticos en América Latina*, PREALC, Santiago de Chile, 1987. F. Calderón, M. Chiriboga y D. Piñeiro, *Moderalización Democrática e Inuyente de la Agricultura de ALC*, Documentos de Programas N° 28, IICA, San José, 1992.

los países andinos hasta fines de los setenta: los empresarios industriales, las clases medias urbanas, vinculadas preferentemente al aparato estatal, los obreros industriales y los trabajadores de las empresas del sector público y finalmente, ciertos sectores del campesinado. En forma simultánea se observa la aparición de nuevos actores sociales, tanto en el campo empresarial como popular.

En lo que hace a los empresarios industriales, su peso y centralidad social y política disminuyó como resultado de la pérdida de su relación privilegiada con el Estado, la creciente importancia de empresas multinacionales que operan con estrategias globales de acumulación, la mayor heterogeneidad resultante del impulso exportador, que dividió a los industriales entre aquellos interesados en la protección y aquellos que presionaban por la apertura. Como resultado de estos cambios, otros segmentos empresariales, más vinculados al comercio exportador han tomado relevancia ¹⁶.

Seguramente más espectacular que los cambios en los sectores empresariales fue, en la región andina, la pérdida de peso, económico, social y político de los obreros, de lo cual la casi desaparición del proletariado minero boliviano, es la demostración más reveladora. Igualmente importante fue el debilitamiento de los trabajadores vinculados a las empresas estatales en casi todos los países, como también de los trabajado-

res del sector industrial. Esto obedeció tanto a los procesos de des-industrialización, como al debilitamiento sindical, como resultado, de los cambios en las legislaciones laborales. La manifestación más evidente de este proceso fue la pérdida de importancia de las grandes centrales sindicales, hasta entonces ejes de la negociación social en estos países ¹⁷.

En lo que hace al campesinado, las políticas sectoriales de fomento y desarrollo rural y más tarde las políticas de ajuste económico aumentaron su heterogeneidad, la que asumió en muchos casos una expresión territorial. Cada vez se hizo más evidente la diferencia entre un sector que había recibido tierra, en muchos casos de buena calidad, con acceso a crédito y tecnología y vinculado a mercados dinámicos, tanto internos como externos, respecto a los campesinos pobres que no tenían esas características y que por el contrario se habían pauperizado con el ajuste.

Esta mayor heterogeneidad campesina se manifestó en un proceso de descentralización del movimiento campesino, mediante el fortalecimiento de organizaciones campesinas, locales o regionales, que agrupaban a segmentos más homogéneos y que buscaban modalidades particulares de relación con los mercados y con el Estado ¹⁸.

También ellas se expresan en la ampliación de las demandas rurales para incluir no solamente acceso a la tierra,

16. Cf. Enzo Faletto, *Revista de la Cepal*, 1993.

17. *idem*.

18. M. Chiriboga, "Crisis y Movimiento Campesino en Ecuador", en L. Verdesoto ed. *Movimientos Sociales en Ecuador*, Clacso ILDIS, Quito, 1986.

sino crédito, infraestructura o mejores precios¹⁹. Esta descentralización se expresó también en el debilitamiento de las centrales campesinas nacionales, formadas en relación a las luchas por la tierra.

Los años 80 y 90 vieron también desarrollarse nuevas formas de acción y organización social colectiva, de las cuales los más significativos fueron indudablemente los movimientos indígenas en Bolivia, Ecuador y Colombia. Ellos combinan las demandas típicamente campesinas, con otras de tipo cultural y nacional, que incluyen desde la alfabetización bilingüe y el reconocimiento a su sistema de salud, hasta el cambio del carácter del Estado a uno pluri-nacional y multi-cultural.

Los movimientos étnicos permiten percibir un elemento crucial de estos nuevos comportamientos colectivos: la lucha por extender y conquistar la ciudadanía, entendida ésta como el derecho a la igualdad en relación con los derechos y obligaciones en una comunidad nacional. Derechos, sin embargo, que parten de alguna forma, por el conocimiento de la diferencia. Estas demandas por ampliación de la ciudadanía, presentes no solamente en los movimientos étnicos, sino en los de género, en movimientos regionales y aun en muchos de los urbanos, operan justamente en momentos de redefinición del papel del Estado²⁰.

El ocaso de las grandes organizaciones sociales de tipo nacional y el desarrollo de nuevos movimientos sociales, que demandan ampliación de la ciudadanía, se cristaliza también en la proliferación de organizaciones de carácter local con fines particulares y específicos, en los que participan los grupos sociales más pobres. Entre este tipo de organizaciones que se han multiplicado en los Países andinos, se pueden enumerar, las organizaciones vecinales, las deportivas y religiosas, las de ayuda económica, como las ollas comunes y los bancos comunales, las asociaciones pro-mejoras, etc. El origen de muchas de estas se encuentra en la actividad de las ONGs.

En resumen, los años ochenta y noventa han implicado cambios importantes entre los actores y movimientos sociales en la región andina. Por un lado, las grandes organizaciones sociales de tiponacional y orientación clasista, como la de los obreros y campesinos parecen haber perdido peso, tanto por los cambios económicos e institucionales, vinculados al ajuste, como por la mayor heterogeneidad de sus asociados. Por otro lado, estos años fueron de fortalecimiento social y político de nuevas formas de acción social colectiva de grupos con identidades y características más homogéneas y cuyas demandas centrales están relacionadas con la ampliación de la ciudadanía.

19. Cf. Carlos Monge, *Estructura Agraria y Movimiento Campesino en el Perú*, ponencia presentada en el Seminario Estructura Agraria y Movimiento Campesino en Perú, CLACSO-CAAP, Quito, 1990.

20. Cf. F. Calderón, M. Chiriboga y D. Piñeiro, ob cit págs. 39-46.

LAS ONGs RURALES ANDINAS: CAMBIOS EN SU IDENTIDAD Y PRACTICAS

Los procesos descritos arriba, han marcado las identidades, visiones y prácticas de las ONGs de los Países andinos. Si hasta mediados de los 80 muchas de las ONGs tenían como paradigma económico el desarrollo autónomo, sobre la base de la industrialización y como paradigma político la revolución, ese tipo de visión ha desaparecido. Dicho paradigma implicaba una relación privilegiada entre las ONGs y los movimientos sociales, que tenían carácter estratégico desde el punto de vista de la revolución y podían ser visualizadas como una alianza entre los intelectuales de la clase media urbana y los movimientos populares ²¹.

Tendencias recientes en las ONGs rurales

Desde mediados de los ochenta esta visión compartida de tipo rupturista, así como la relación privilegiada con los campesinos y trabajadores agrícolas, que marcaba a muchas de las ONGs de la región comenzó a desaparecer. En su reemplazo fue configurándose otra vi-

sión del desarrollo, marcada por el fortalecimiento no solamente de los actores sociales, sino de los espacios de articulación y de concertación. Las ONGs asumieron paulatinamente un papel como intermediarias y mediadoras en procesos sociales, en los que buscaban incidir.

La visión más general que asumieron las ONGs fue la de ampliar los límites económicos, sociales y políticos del desarrollo y de la democracia, buscando volverlos más incluyentes, no solo desde el punto de vista de los actores socio-económicos, sino también desde el punto de vista rural, de género, etnicidad, regional, etc. ²².

Las ONGs definieron su acción principalmente como aquella intervención dirigida a asegurar un desarrollo incluyente y equitativo, entendido aquello principalmente como el desarrollo de las capacidades y derechos de los grupos pobres o sujetos a algún tipo de discriminación.

Estos cambios en la identidad y visiones de las ONGs estuvo de una u otra forma marcado también por cambios en las modalidades predominantes de la cooperación internacional, particularmente en aquella que se relacionaba con ellas. Por un lado, su fuente prin-

21. E. Ballón, *Las ONGs y el Desarrollo: Crisis de Paradigmas, Nuevos Referentes, Nuevas Estrategias y Políticas*, Ponencia presentada en el Taller ALOP, Las ONGs y su Aporte al Desarrollo, Santo Domingo, República Dominicana, Julio de 1994. Igualmente, Sonia Arellano-López y James Petras, "La Ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia", en *Nueva Sociedad*, N° 131, mayo-junio, 1994, Caracas, pág. 72-87.

22. Como señala Ballón, "*(las ONGs) tomamos conciencia del carácter proteico del desarrollo y de nuestras propias limitaciones frente al mismo. En una palabra, de la necesidad de reubicarnos ante un tema que tiene múltiples actores, intereses y discursos. Y en esa dinámica...optamos por entendernos como viabilizadores de procesos sociales...*" ob. cit. pág. 7-8.

cial de apoyo financiero (las ONGs tercermundistas europeas de diversos signos ideológicos) fueron impactadas por las nuevas prioridades políticas de esos países: el apoyo a la Europa del Este, el énfasis en la ayuda al África y Asia, así como por la articulación más estrecha entre la cooperación al desarrollo de cada país, con las prioridades de la Unión Europea. En conjunto implicaron una reducción de recursos y un énfasis mayor en la eficiencia y la eficacia de las ONGs²³.

Igualmente importante fue la creciente "apertura" de los organismos de financiamiento internacional, como el Banco Mundial y el BID a involucrar en los proyectos financiados por ellos a las ONGs. Ello fue particularmente evidente con la puesta en operación de los Fondos de Inversión Social, como los que operan, bajo diversa característica, en todos los países de la región²⁴.

Este período fue también uno de crecimiento en el número y diversidad de las ONGs y fundaciones en la región. Estas crecieron de unas pocas docenas a inicio de los ochenta a varias centenas en cada país. Así, en Bolivia subió de alrededor de 100 a inicio de los 80 a caso 530 a fines de la década²⁵. Igualmente aumentó su diversidad y la composición de su personal. En cuanto a su

diversidad ésta se expandió tanto en relación a su origen, su orientación principal, como por el tipo de actividades que llevan adelante. También cambió su composición de personal, de uno básicamente compuesto por científicos sociales, a otro compuesto por técnicos y especialistas en los más variados campos.

Como quisiera que fuese, este conjunto de cambios, tanto internos a las ONGs como en el contexto en que ellas operaban, han implicado cambios en las prácticas y formas de intervención de las ONGs en sus sociedades.

Las ONGs y el mercado

Si nos referimos a las nuevas prácticas en relación al mercado, las ONGs llevan adelante hoy en día un conjunto de operaciones, tanto en relación a sus propias estrategias de gestión económica, como en sus relaciones con los grupos sociales con los que trabajan. En el primer campo, las ONGs de la región, están llevando adelante inversiones financieras, sobre la base de sus recursos propios y de los que reciben del exterior, para mantener rentablemente sus activos y patrimonio. Igualmente establecen regulaciones laborales y de gestión más cercana a las empresas, que a organizaciones de voluntariado.

23. Cf. Mariano Valderrama, ALOP: Un perfil institucional, ALOP, San José, 1993.

24. Arellano-López y Petras argumentan que la vinculación entre proyectos tipo FIS y ONGs fue el factor determinante para que las ONGs abandonaran su relación privilegiada con los movimientos sociales históricos y ayudaría de esa manera a su derrota. ob. cit. pág. 74.

25. Arellano-López y Petras ob. cit. pág. 81.

En las relaciones con los grupos sociales con los que trabajan, la presencia del mercado es cada vez más importante. En el campo del crédito y el financiamiento a grupos campesinos y grupos informales urbanos, las ONGs:

1) Han organizado sus propias financieras y bancos con finalidad social, que operan con criterios de mercado (tasas reales de interés, garantías, etc.), pero trabajan exclusivamente con grupos sociales predefinidos. En Bolivia opera hoy en día Bancosol que busca democratizar el crédito a los grupos de bajos ingresos, pero operando en condiciones de mercado, salvo por el tipo de metodología de selección y aprobación de créditos. Casos similares están ocurriendo en Colombia, Perú y Ecuador²⁶.

2) Han creado sus sociedades de inversión con finalidad social, que invierten capitales de riesgo, en forma de participación accionaria en las pequeñas y medianas empresas que buscan promover. Es el caso de SERFINDES de Colombia, formada por ONGs colombianas que define su mandato como el de hacer económicamente viables a las pequeñas y medianas empresas²⁷.

3) Han jugado un papel de intermediación entre los grupos populares con los que trabajan y la banca comercial, donde la ONG cumple un papel de ga-

rantía. En Perú, CEPES juega crecientemente este papel²⁸.

El tema del mercado interviene también, en el tipo de proyectos que impulsan las ONGs, donde las metodologías incluyen crecientemente criterios de viabilidad económica, comercial y financiera. Ellas comprenden entre otras actividades las siguientes:

En el campo productivo el desarrollo de metodologías para evaluar la competitividad de las alternativas productivas y el análisis de mercados en relación a los proyectos productivos.

En las experiencias de investigación en sistemas de producción en las economías campesinas las ONGs incorporan el análisis de los mercados. Igualmente lo hacen en relación a metodologías de disseminación de resultados de investigación²⁹.

La creciente preocupación por introducir en las actividades de capacitación socio-productiva temas de gestión, contabilidad y evaluación económica.

Las relaciones con el Estado

Como se ha señalado las relaciones entre los organismos gubernamentales y las ONGs eran prácticamente inexistentes en los sesenta y setenta; de hecho las ONGs se definían en gran parte como

26. Javier Galdo, De ONG a Banco, en ALOP, Estrategias alternativas de financiamiento para la economía popular, ALOP-FOLADE, San José, 1994.

27. Jaime Ramírez, Hacia la participación de la pequeña y mediana empresa en la economía moderna, en ALOP, ob. cit.

28. Cf. Debate Agrario, Lima, N° 15.

29. Ver por ejemplo muchos de los proyectos llevados adelante por redes como RIMMISP o PRODAR.

organizaciones anti Estado, en la medida que éste era considerado, representante de los grupos dominantes y del orden que se quería modificar. Los organismos estatales veían igualmente con desconfianza a las ONGs en la medida que eran visualizados como instituciones ideológicas y politizadas³⁰.

Si bien la relación Estado-ONGs no deja de caracterizarse por niveles de desconfianza, las relaciones han cambiado en los últimos años en todos los países andinos; tanto por la creciente apertura de las ONGs como por la del Estado. Esto en el caso del Estado fue promovido por los organismos de financiamiento internacional. Las acciones en relación al Estado y sus agencias y organismos, se expresa en diversa forma. Al menos es posible encontrar las siguientes líneas de acción:

1) Participación de las ONGs en programas y proyectos gubernamentales como intermediarios en las acciones que lleva adelante el Estado. El caso más visible de esta participación es en los fondos de compensación social. En el caso de Bolivia, el 81% de las 551 instituciones que trabajaban con el fondo social de emergencia eran ONGs y canalizaban el 32% de las inversiones públicas.

2) Interés creciente de las ONGs por influir en la discusión y definición de

políticas públicas, particularmente en las de desarrollo social, respecto a las cuales juegan un papel de lobby. En algunos casos lo llevan adelante por medio de complejos sistemas de alianzas y articulaciones. Así, en Ecuador, FEPP, una ONG de financiamiento y crédito, ha logrado cristalizar una política de redistribución de tierra entre las comunidades indígenas, estableciendo un fondo financiero para ello, sobre la base de compra de segmentos de la deuda externa y en estrecha relación con la Conferencia Episcopal Ecuatoriana³¹.

3) Vinculación con los municipios y otros organismos de gobierno local, jugando un papel de promoción de la concertación social local, de planificación del desarrollo, de elaboración de instrumentos metodológicos para el desarrollo microregional. En Ecuador, en el contexto de una emergencia causada por un terremoto, una ONG llevó adelante un ambicioso programa de reconstrucción de viviendas, en estrecha relación con el municipio³².

No podría desconocerse que las relaciones entre el Estado y las ONGs está todavía teñido de desconfianza mutua, tanto fundamentada por los estereotipos y en algunos casos, experiencias, negativas, como por los signos ideológicos contrarios, que guían muchas veces sus intervenciones. Ello es particularmente

30. En los setenta y ochenta fueron varios los episodios de intervención estatal en las ONGs, por razones de seguridad nacional. Ello se dio en diferente forma en Colombia bajo el gobierno del Torbay Ayala, en Ecuador, bajo el gobierno de Febres Cordero y en Perú, bajo el segundo gobierno de Belaúnde.

31. José Tonello, ¿Deuda útil?, en ALOP, ob. cit. pág. 5-7.

32. Ver CAAP, 1987.

visible, allí donde los programas gubernamentales siguen manejándose con criterios clientelares, como en muchas de las acciones tipo FIS.

Las relaciones con la sociedad civil

Si bien este ha sido un campo tradicional de acción de las ONGs, estuvo por mucho tiempo marcado por una perspectiva gremialista y corporativa, donde se privilegiaban relaciones clientelares con las dirigencias organizacionales. Aún más, en la medida que el trabajo con las organizaciones sociales, era considerado el trabajo fundamental de las ONGs, en muchas se presentaban situaciones de confusión de roles entre dirigentes sociales y de ONGs y en muchos casos de los mismos partidos políticos.

En cuanto a los nuevos roles de las ONGs respecto a las organizaciones de la sociedad civil, se han dado cambios importantes. Por un lado, la relación privilegiada con cierto sector social, ha sido reemplazada, por el trabajo con un espectro más amplio de organizaciones sociales. Por otro lado, el énfasis clasista en las vinculaciones con las organizaciones gremiales, ha sido reemplazado, por otros, más vinculados a demandas de ampliación de ciudadanía, como los temas de género, étnicos o regionales. Finalmente, las relaciones con las organizaciones sociales poco a poco han ido perdiendo su relación clientelar y de confusión de roles.

Un papel cada vez más importante de las ONGs es promover la concertación, mediante la puesta en marcha de

diálogos y foros de discusión, tanto escritos como orales. En éstos las ONGs convocan no solamente a los grupos cercanos a su trabajo, sino a un espectro cada vez más amplio de dirigentes sociales y políticos, tanto nacionales como locales. Revistas, como **Ecuador Debate** o **Quehacer**, incluyen cada vez más artículos de dirigentes empresariales, políticos y aun ideólogos, de signo contrario. Así mismo en los foros y seminarios organizados por las ONGs, convocan crecientemente, un espectro amplio de la sociedad civil.

Estos se han vuelto referentes importantes en la discusión de políticas agrarias tanto de tipo general, como específicas. Cabe destacar entre otros los foros agropecuarios en Bolivia y Ecuador que promueven varias ONGs. En algunos casos ellas han dado lugar a la formación de redes de ONGs y expertos, cuyo objetivo explícito es influir sobre políticas públicas, formar alianzas entre ONGs y promover el intercambio de experiencias.

Finalmente, las ONGs cumplen un papel importante en términos de promover la densificación de la sociedad civil a nivel rural y local, fortaleciendo organizaciones locales, tanto tradicionales, como nuevas, e impulsando concertaciones entre ellas, las ONGs y los gobiernos locales. Sus metodologías participativas, su énfasis en la organización de la población como medio de acción colectiva, sus modelos incluyentes de los diversos segmentos de la población, juegan un papel relevante en esta perspectiva. Sin embargo, este tipo de interven-

ciones se ve limitado por la poca coordinación y acción conjunta de las ONGs y por el clientelismo, que en algunos casos practican las ONGs, respecto a "sus pobres".

Muchas de las nuevas intervenciones de las ONGs están vinculadas al fortalecimiento de la democracia en los países andinos. En ese sentido apuntan, tanto los esfuerzos por ampliar la base social del desarrollo económico, de promover el desarrollo social, como en el caso de la concertación, la participación social y la ampliación de la ciudadanía, hacia sectores tradicionalmente excluidos. Igualmente importante, aun cuando no específico de este tipo de ONGs, han sido acciones en torno a la defensa de los derechos humanos. Esto, marca una diferencia importante respecto a intervenciones pasadas, marcadas por visiones rupturistas.

Sin embargo de lo anterior, están ausentes experiencias positivas de acción de fortalecimiento del sistema político, es decir de los partidos políticos, del parlamento, de formas de control ciudadano sobre los gobernantes, de la gobernabilidad, etc. Esto se considera un campo externo a las ONGs, normalmente considerado de dominio de los dirigentes y de las fundaciones políticas. Esta despreocupación, sin embargo, no deja de presentar inquietudes, desde el punto de vista del fortalecimiento democrático en nuestras sociedades.

En resumen, los cambios y reformas recientes, han impactado entre las ONGs de la región, tanto en su identidad, en la función que se autoasignan, como en sus

relaciones con el mercado, el Estado y la sociedad civil. Respecto a estos, parecen jugar predominantemente un rol de articulación e intermediación, dirigido a promover procesos sociales de cambio, de ampliación de la base económica, social y política del desarrollo y de la democracia.

Algunos desafíos para las ONGs rurales

Quisiera mencionar finalmente algunos dilemas y desafíos que enfrentan las ONGs en el campo del desarrollo rural: Estas tienen que ver con: a) las formas que deben combinar sus actividades de terreno con las de presión y lobby ante los organismos públicos y de cooperación técnica y financiera; b) con la necesidad que tienen de preservar su capacidad innovativa y de desarrollo de nuevas experiencias y no pensarse solamente como prestadores de servicios; c) con la necesidad que tienen de armar coaliciones para enfrentar sus relaciones con el mercado y las empresas; d) la necesidad de prepararse internamente para asumir estos nuevos retos.

Combinar el trabajo de campo con la presión sobre los centros de decisión

Lo primero tiene que ver con el hecho de que las ONGs no pueden promover procesos significativos de desarrollo rural sin que exista un contexto político y económico adecuado, un marco normativo apropiado y sin que se canalicen inversiones públicas y privadas ha-

cia el medio rural. Estos aspectos son en su mayor parte privativos de los diversos poderes del Estado, de los partidos políticos y de la opinión pública, principalmente urbana. Las acciones innovativas en el campo tecnológico o crediticio que llevan adelante las ONGs no pueden por sí solas generar procesos de desarrollo rural, ni las ONGs tienen la capacidad de emprender acciones masivas de multiplicación de esas experiencias.

Las ONGs rurales requieren combinar sus acciones de campo con acciones de intervención ante los centros de decisión política. Foros y debates agropecuarios de amplio espectro son necesarios, como lo serán acciones dirigidas a la opinión pública. Ello debe combinarse con acciones más focalizadas hacia organismos específicos, responsables de los marcos normativos y de políticas públicas. Intervenir en este campo requiere un mayor esfuerzo de sistematización de experiencias, de elaboración de propuestas normativas, programáticas y administrativas.

Uno de los temas básicos de esa presión es la necesidad misma de acciones en el campo de desarrollo rural, como un juego particular de intervenciones dirigidas a promover procesos de cambio en las sociedades y microregiones rurales.

Estas acciones de lobby y presión requiere adicionalmente la promoción de alianzas amplias en función de los objetivos que se propone. Ellas pueden incluir a las mismas ONGs, a las organizaciones campesinas, las iglesias, cuer-

pos profesionales y aun sectores empresariales. En esto un mayor esfuerzo de intercambio entre las mismas ONGs parece especialmente importante.

Uno de los aspectos que debe discutirse en este campo es la relación de presión o alianza con organismos y grupos externos. Es indudable que organismos como el Banco Mundial o el BID y muchas de las cooperaciones bilaterales juegan papeles importantes en políticas, programas y proyectos de desarrollo rural.

Preservar la capacidad innovativa

Una de las cualidades más importantes de las ONGs es el uso de metodologías caracterizadas por su flexibilidad, adaptabilidad y de experimentación, buscando adaptarse a las condiciones y características de los grupos sociales con los que trabajan. Muchas de las experiencias señaladas en campos como el crédito, la investigación y la diseminación de resultados proviene de esas metodologías. Esta capacidad puede ponerse en riesgo si las ONGs se especializan en la prestación de servicios, como parece desprenderse de muchos de los planteamientos sugeridos por organismos públicos o por la banca multilateral.

Esto implica preservar entre las ONGs rurales la capacidad de investigación, de experimentación, de inversión a fondo perdido. Ello requiere de recursos financieros, pero también humanos, que hasta ahora ha sido aportado por los organismos solidarios del nor-

te. Si bien pueden existir recursos adicionales para ello, es necesario desarrollar capacidades de financiamiento para acceder a recursos de ese tipo.

Preservar la capacidad innovativa requiere también que las ONGs combinen de mejor manera su capacidad de sistematizar el conocimiento local con el que pueden aportar los organismos estatales, universitarios o internacionales de investigación. Esto requiere esfuerzos deliberados por vincular a las ONGs con los programas de punta que llevan adelante los gobiernos, facilitarles el acceso a los recursos humanos, información y financieros de estas instituciones, promover mecanismos de coordinación interinstitucional efectivos entre este tipo de organismos ³³. Esto puede lograrse en campos como la investigación tecnológica o el desarrollo de nuevos mecanismos crediticios.

Armar coaliciones para enfrentar los desafíos del mercado

Además de los esfuerzos mencionados de promover coaliciones con la finalidad de influir sobre los centros de decisión, es imprescindible que las ONGs combinen esfuerzos también para enfrentar su inserción en el mercado. Las ONGs son en general muy pequeñas para enfrentar los nuevos requerimientos de los mercados financieros, de bienes y servicios, con los que deben interactuar

cada vez más. Armar coaliciones o establecer organismos de segundo piso puede permitir enfrentar problemas de escala, mejorar la capacidad de negociación y reducir costos de transacción.

Esto es posible no solamente para promover formas de intermediación financiera o de mercado entre los grupos campesinos y los bancos o empresas, sino también para establecer eventualmente sus propios servicios financieros, económicos y aun para servicios como la capacitación. Este tipo de coaliciones a las que me refiero puede también explorar complementariedades entre ellas, para enfrentar desafíos comunes o negociaciones con el Estado o los Bancos.

Mejorar la capacidad de gestión

Todos los desafíos anteriores implican desarrollar mejores capacidades de gestión, calificación de los recursos humanos que trabajan en ellas y fortalecer el manejo de la negociación. Los desafíos señalados son necesarios para el manejo de instituciones cuya composición laboral y profesional ha cambiado. Estos cambios en la cultura y manejo institucional requieren más sofisticados mecanismos de gestión que los que normalmente tienen las ONGs. Requiere mejorar no solamente los sistemas organizativos y administrativo contables, sino la gerencia, la eficacia y eficiencia institucional.

33. Anthony Bebbington and John Farrington, NGO-Government interaction in agricultural technology development, en M. Edwards y David Hulme, Making a difference, EARTHSCAN, London, 1993.