

Fernando Eguren\*

## LAS ONG Y EL DESARROLLO RURAL: UN ENSAYO PROVISIONAL

**C**omo en otras regiones del mundo, en los países andinos las organizaciones no gubernamentales promotoras del desarrollo (ONG) han desempeñado un papel destacado en apoyo al desarrollo rural durante las últimas tres décadas. Este documento es una reflexión sobre los cambios y desafíos que estas organizaciones enfrentan en el contexto de la globalización.

Fue elaborado en virtud de un acuerdo establecido en el marco del Seminario Desarrollo Rural en las Zonas Altas del Perú y Bolivia, realizado en Cochabamba, Bolivia, entre el 28 y 29 de octubre del 2002. Participaron un centenar de instituciones de Bolivia, del Perú y de agencias de la cooperación holandesa (CORDAID, ICCO y NOVIB) y de otros países. La preparación del documento fue encargada al Secretariado Rural, red que reúne a cuarenta ONG peruanas y bolivianas. Sin embargo, sigue siendo provisional y sujeto a mejoras. Por eso, su difusión puede contribuir a estimular en un público más amplio la continuación del proceso reflexivo.

### POR QUÉ ESTE DOCUMENTO

Diferentes razones nos conducen a elaborar un documento que sirva de referencia común para las ONG y agencias de cooperación internacionales dedicadas a promover el desarrollo rural. La realidad es dinámica: no solo cam-

\* La elaboración del documento fue coordinada por Fernando Eguren, a quien correspondió la redacción. En el proceso fue discutido por varias personas, particularmente por Miguel Urioste, Óscar Aguilar y el equipo de América Latina de ICCO, quienes lo enriquecieron. Este documento expresa, pues, un esfuerzo colectivo.

bian las condiciones del contexto internacional y nacional, sino también los conocimientos y los conceptos. Estas razones son, de manera resumida:

- *El condicionamiento cada vez más evidente de los procesos globales sobre las realidades nacionales y subnacionales*; y, por lo tanto, la dependencia de las posibilidades de desarrollo rural de procesos que trascienden las fronteras nacionales. También es cierto que los procesos globales pueden ofrecer oportunidades para el desarrollo local.<sup>1</sup> Expresiones que van logrando cierta fortuna, como ‘glocal’, dan cuenta de la contundencia de estos condicionamientos. Estos procesos no son solo económicos, sino también, en gran medida, tecnológicos y culturales.
- *La modificación de los papeles de las agencias de cooperación internacional en vista de los procesos de globalización*; en particular, su creciente preocupación por influir en la orientación de los acuerdos internacionales que están condicionando de manera creciente los procesos económicos, políticos, sociales y culturales nacionales y subnacionales.<sup>2</sup>
- *El replanteamiento de los esquemas de cooperación internacional* —sobre todo de cofinanciamiento—, orientados al desarrollo rural, tanto por la reorientación de los recursos de la cooperación (hacia el África subsahariana y Europa Oriental) cuanto por la tendencia a evaluar el éxito de los programas y proyectos sobre la base de impactos mensurables. Las dificultades para medir estos impactos están afectando negativamente las relaciones entre los eslabones de la cadena de cooperación.
- *La creciente necesidad de analizar los procesos sociales, económicos y culturales en curso en las áreas rurales*. Estos procesos, para ser debidamente comprendidos, deben ser considerados en toda su complejidad; de manera particular, es necesario tomar en cuenta la intensificación de las relaciones entre áreas rurales y áreas urbanas. Este análisis es una condición para precisar los objetivos y la orientación de la promoción del desarrollo rural y para aumentar la eficacia de los proyectos de intervención.

Por lo limitado de los logros de las experiencias de desarrollo rural, este concepto debe ser constantemente revisado, no solo para trascender lo específicamente agrario y rural, sino, asimismo, para incorporar la dimensión territorial y las relaciones campo-ciudad.

<sup>1</sup> La multiplicación y diversificación de la demanda internacional (los ‘nichos’ de mercado), por ejemplo, permiten aprovechar las ventajas de la diversidad biológica, ecológica y de los saberes locales de la gran región andina.

<sup>2</sup> En la cita que sigue se expresa la amplitud de los desafíos, más allá de los acuerdos internacionales: “El desafío para las ONG del norte y del sur es desarrollar su nuevo papel en la sociedad civil global emergente, vincular temas locales a temas globales y enlazar las luchas locales por la justicia, la erradicación de la pobreza y paz con las luchas globales” (ICCO: “Selecciones de política de ICCO y planes de implantación para el periodo 2003-2006”. Zeist: ICCO, junio del 2003).

- *La necesidad, también creciente, de superar las visiones limitadas del desarrollo en general*, ante la constatación de que nuestros países no logran superar el subdesarrollo a pesar de que se han aplicado políticas macroeconómicas de lo más diversas, desde las más estatizantes hasta las más liberales, así como una amplia diversidad de proyectos y programas microeconómicos y microsociales que han ensayado variadas metodologías orientadas a lograr cambios socioeconómicos. Esta necesidad de superar visiones limitadas supone dos convicciones de signo contrario: la convicción —o al menos la fuerte sospecha— de que nuestras poblaciones tienen las capacidades para sacar adelante a nuestros países, pero también la certeza o fuerte sospecha de que nuestros países pueden caer aun más en la desestructuración y la pobreza.

Estas condiciones no son necesariamente nuevas, pero todas ellas, combinadas, ejercen hoy día una influencia decisiva sobre las circunstancias en las que nuestras instituciones —ONG orientadas al desarrollo rural— desempeñan sus actividades. El logro de los objetivos de nuestros proyectos y programas depende en buena medida de la manera como los aprovechemos. A la inversa, no hacerlo puede incrementar el riesgo, con el consiguiente fracaso de nuestros proyectos e, incluso, de la viabilidad de nuestras propias instituciones.

Es preciso tomar conciencia de que el fracaso de un proyecto de desarrollo rural es una grave responsabilidad, pues se trata de la utilización de recursos que deben ser orientados al mejoramiento de la condición humana de sectores de la población marginados y empobrecidos. El fracaso siempre puede acompañar un emprendimiento tan complejo como el de intentar alcanzar el desarrollo rural, pero es inexcusable cuando se debe a la falta de preparación, a la desidia, al conformismo, a la autocomplacencia y a la falta de espíritu crítico de quienes diseñan y ejecutan esos proyectos y programas.

Este documento pretende aportar a que las ONG y las agencias de cooperación encuentren, donde sea necesario, y consoliden, donde sea pertinente, los caminos adecuados para cumplir nuestra misión de contribuir al desarrollo económico, social, político y cultural de los pobladores rurales.

## DESDE DÓNDE SE ESCRIBE EL DOCUMENTO

Este documento ha sido escrito desde la preocupación compartida por organizaciones de promoción del desarrollo bolivianas y peruanas y agencias de cooperación, ante el hecho de que Bolivia y el Perú, que son hermanos no solo por su historia sino también por su continuidad geográfica, cultural y étnica, no solo no han encontrado el camino al desarrollo político y socioeconómico, sino que, en muchos aspectos, están estancados o han regresado a situaciones que se creían superadas. Es cada vez más evidente que las clases políticas de ambos países están desfasadas de la magnitud de los problemas de toda índole que caracterizan nuestras sociedades. Pareciera que no

solo no están preparadas para afrontarlos, sino que tampoco comprendieran la naturaleza de muchos de ellos. Otro tanto puede decirse de la opinión pública urbana de nuestros países —mucho más influyente que la rural<sup>3</sup>— y, sin pretender establecer comparaciones, aun de los ‘sentidos comunes’ de nuestras propias organizaciones de promoción del desarrollo.

En particular, en ambos países el problema principal es que la mayoría de la población no tiene oportunidades para acceder a una vida material y espiritual satisfactoria. A ello contribuye decisivamente la escasez de recursos económicos —los pobres son más de la mitad de la población—, los bajos niveles educativos —el mayor porcentaje de la población no concluyó la educación secundaria, y hay aún millones de adultos analfabetos, sobre todo en las áreas rurales— y la precariedad de su salud, que se debe sobre todo a la desnutrición y la falta de salubridad.

Los datos que sustentan estas afirmaciones dibujan tan solo una fotografía. Pero frente a estos desafíos, existe entre las poblaciones un acendrado escepticismo respecto de que las propuestas de políticas en boga sean las adecuadas para superar esos problemas estructurales. Más aun: este escepticismo se ahonda por la sospecha de que la clase política —la oficialista y la oposición— no sabe cómo articularse al proceso de globalización y sacar provecho de él. Al contrario: la globalización es vista por muchos —quizá por la mayoría— con temor y como una amenaza. La sensación general es, pues, de que nuestros países van ‘al garete’,<sup>4</sup> empujados por presiones externas y por las fuerzas internas de los poderes fácticos, sin que los gobernantes sean capaces de orientarlos hacia objetivos estratégicos claros, y sin que las organizaciones políticas estén a la altura de los retos.

Pero no son solo estas constataciones las que nos animan a escribir este documento. También lo son los propios interrogantes que nosotros, como ONG, nos planteamos respecto de nuestras instituciones y de nuestro propio trabajo. En lo que concierne a nuestras autopercepciones, conviene preguntarnos si sacamos todas las conclusiones de la sensación de que vamos al garete: aunque hay acuerdo acerca de la gravedad del diagnóstico, es posible que nuestra actuación sea excesivamente modesta en relación con los desafíos que se nos plantean. Contribuir con un grano de arena al alivio de la pobreza podrá hacernos sentir moralmente satisfechos, pero, sin duda, es una vara de medición demasiado baja para evaluar realmente nuestra utili-

<sup>3</sup> No solo es más influyente la opinión pública urbana que la rural, sino que podemos preguntarnos si hay en realidad una opinión pública rural. Para que se forme la opinión pública debe haber un mínimo necesario de información compartida por la población sobre los temas que suscitan opinión; un mínimo necesario de comunicación entre los miembros de esa población; finalmente, la posibilidad de manifestar públicamente la opinión. En el mundo moderno la opinión pública es expresada principalmente a través de dos mediaciones: la de las encuestas y la de los medios de comunicación masiva. Puede apreciarse que la población rural está en desventaja para construir una opinión pública.

<sup>4</sup> Sin dirección, impulsados por corrientes que no controlan.

dad y eficacia como instituciones que se han propuesto como objetivo el desarrollo sostenible como medio para eliminar la pobreza, ampliar y profundizar la democracia y recuperar la dignidad de las personas y sus instituciones. Este es un punto que merece una discusión detenida, pues está vinculado con el tema de la incidencia, es decir, de la actuación más directamente política de las ONG.

Asimismo, somos interrogados por otros. Estos 'otros' incluyen a nuestros gobiernos, a la clase política, a los ciudadanos comunes y corrientes y, sobre todo, a nuestros propios 'beneficiarios'.

Finalmente, *last but not least*, los países cooperantes. No son una razón menor que motiva estas reflexiones y propuestas los informes evaluativos de nuestro trabajo encargados por ellos y que suelen tener dos facetas: la primera, positiva y estimulante, en la que se analizan los procesos observables en la sociedad rural, y que sin duda son de utilidad para profundizar la comprensión de los complejos procesos de cambio social en las áreas rurales. Sus críticas a los proyectos que no toman en cuenta esos complejos procesos son acertadas. La segunda, debatible, en la que se muestran generalizaciones que podrían no hacer justicia a la diversidad y calidad de aportes importantes producidos por las ONG no solo en el terreno del desarrollo rural, sino también en dimensiones y procesos sociales más amplios.

Una crítica que debemos aceptar es que las ONG no hacen lo suficiente para coordinar entre sí y establecer colectivamente algunos *objetivos estratégicos comunes* que permitirían sinergias, economías de escala y una mayor capacidad de influencia regional, nacional e internacional. Las redes y consorcios existentes, a pesar de todos los méritos que es justo reconocerles, no cumplen sino muy tangencialmente esta necesidad.

Son, pues, muchas las razones que nos impelen a hacer una reflexión sobre nuestras responsabilidades en el desarrollo de nuestras sociedades.

## COMBATE A LA POBREZA Y DESARROLLO: ¿ES LO MISMO?

Una de las razones principales por las que se hacen programas y proyectos de desarrollo rural es para combatir la pobreza. Como se sabe, la mayor parte de la población rural de los países andinos es pobre. Pero ¿es lo mismo hacer desarrollo rural que combatir la pobreza? A primera vista, pareciera que sí. Pero una mirada más cercana nos revela que tal equivalencia no es necesariamente cierta: puede haber alivio de la pobreza sin desarrollo rural.

Tanto Bolivia cuanto el Perú conocen de programas para aliviar la pobreza.<sup>5</sup> Se supone que estos programas son temporales y deben responder a

<sup>5</sup> Estos programas fueron inducidos por el Banco Mundial para 'compensar' los avasalladores efectos negativos sobre gran parte de la población causados por las políticas de ajuste estructural. Para un interesante análisis del papel de esta institución en la aplicación de las medidas de ajuste y también para combatir la pobreza, consúltese Sanahuja, José

situaciones de emergencia. Pero con frecuencia se convierten en permanentes, sobre todo por tres razones: (a) porque si se suprimen la población beneficiada con estos programas recae en la situación anterior de mayor pobreza, lo que muestra que estos programas no resuelven el problema sino que solo lo postergan mientras duren; (b) porque son mecanismos políticamente rentables de los gobiernos de turno, al punto que constituyen uno de los principales medios para asegurarse clientelas políticas; y, (c) porque las instituciones encargadas de financiar o ejecutar los programas de alivio de la pobreza tienden a convertirse, ellas mismas, en permanentes, para lo cual generan ideologías justificadoras de su misión.

La transición de programas temporales hacia programas permanentes de alivio de la pobreza constituye, por un lado, el reconocimiento implícito de que la pobreza es en nuestros países un *estado permanente* y no temporal; y, por otro lado, de que las políticas económicas no generan pobreza coyuntural sino que *reproducen la pobreza*, por lo que requieren de transferencias constantes de recursos hacia la población más pobre. Mientras existan estos programas, las estadísticas de los gobiernos mostrarán que disminuye el porcentaje de pobres. Pero estas transferencias son posibles mientras existan recursos suficientes, sean estos nacionales o extranjeros.

Esta operación de pasaje de lo temporal a lo permanente requiere una reconversión conceptual: la pobreza deja de ser considerada un resultado de la exclusión social, de la desigualdad estructural, de la explotación económica y, en general, del subdesarrollo, para convertirse en un dato sin origen, en una simple constatación, en un listado de carencias que solo requieren ser satisfechas mediante programas redistributivos. Es decir, la pobreza, desde esa perspectiva, deja de ser un problema político para convertirse en uno técnico.

Una vertiente conceptual complementaria es aquella que considera que la pobreza es un asunto de los propios pobres, y que son ellos los principales —si no los únicos— responsables de salir de su situación. Esta concepción alimenta los programas productivistas, para los que salir de la pobreza consiste en que los pobres se conviertan en económicamente competitivos. Para la concepción técnica y productivista de la pobreza, no es necesario que la sociedad, las políticas y las relaciones internacionales cambien. Es suficiente redistribuir... y que los pobres cambien.<sup>6</sup>

Es al amparo de las opciones neoliberales, que tuvieron como resultado un violento aumento de la pobreza, que se fue consolidando una definición pragmática de pobreza que la desligaba de sus causas. Surgió así una especialización que en ocasiones bordea la perversidad: la ‘pobrología’, es de-

Antonio: *Altruismo, mercado y poder: El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermón/Oxfam, 2001.

<sup>6</sup> Como es obvio, los pobres también deben cambiar, pero precisamente estos cambios dependen mucho de la acción del Estado, en especial de la cobertura y la calidad de la educación. La discriminación educativa, más en calidad que en cobertura, es una de las razones por las que la pobreza se reproduce.

cir, la técnica de la medición de la pobreza llevada a extremos sofisticados —a partir de qué ingresos son pobres; cuántos son; dónde están exactamente; qué porcentaje de niños, mujeres e indígenas son pobres...— de los conceptos correspondientes: pobres, pobres absolutos, pobres nuevos, pobres de calidad... Las técnicas de medición y los conceptos operativos fueron al mismo tiempo generados y puestos al servicio de programas de ‘compensación’ diseñados e implementados por los mismos gobiernos responsables de las políticas neoliberales y financiados, al menos parcialmente, por los organismos multilaterales *que precisamente forzaron a los gobiernos la adopción de esas políticas*.<sup>7</sup>

Parte de la sociedad civil, conmovida por la generalización de la pobreza, formó asociaciones para luchar por su disminución, orientación que incluyó también a la cooperación internacional. Pero en muchos casos ello ha ocurrido postergando o dejando de lado los cuestionamientos de fondo a una realidad que genera y reproduce la pobreza.

Es más fácil y más impactante ofrecer datos cuantitativos de reducción de la pobreza gracias a programas orientados a ese fin —por ejemplo, reducción de los niveles de desnutrición—, aunque estos logros sean temporales, que mostrar cambios en las *condiciones que generan la pobreza*, como son el fortalecimiento de ciertas instituciones y organizaciones de los pobres, la elevación de su nivel educativo, la concienciación política, la democratización social. Estas condiciones son a menudo cualitativas y de difícil medición. Mientras que los instrumentos de medición de impacto cuantitativo están aceptablemente analizados y desarrollados, no ocurre lo mismo con los instrumentos de medición de impacto cualitativo. Esto plantea a las ONG problemas para mostrar a las agencias financieras la influencia cualitativa de sus proyectos y programas, y, presumiblemente, las fuerza no solo a ‘cuantificar’ la calidad (lo que no es siempre posible), sino incluso a modificar los proyectos para que sus resultados sean cuantificables. Una ‘medición’ de impacto cualitativo requiere más esfuerzo analítico, y la capacidad analítica no es suficientemente valorada en *ninguno de los eslabones* de la cadena de la cooperación, pues es confundida con un academicismo quizá seductor pero finalmente irrelevante. A su vez, las agencias financieras de los países donantes también están presionadas por sus gobiernos y por la opinión pública, y se sienten obligadas a brindar datos cuantitativos que demuestren que la cooperación sí es eficaz. Es un riesgo real que estas demandas estimulen la banalización de los proyectos y programas y de los

<sup>7</sup> “El FMI propició energícamente la privatización y la liberalización, a un ritmo que a menudo impuso costes apreciables sobre países que no estaban en condiciones de afrontarlos.” Esta apreciación es del economista ex jefe y ex vicepresidente del Banco Mundial y premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz (en *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus, 2002, p. 90). Su libro es extremadamente crítico del FMI, al que acusa de ser causante directo de la pobreza. Pero el propio Banco Mundial secundó al FMI, lo que no es reconocido suficientemente por el autor.

mismos conceptos de desarrollo y pobreza. Por ello, proponemos una nueva discusión sobre el desarrollo,<sup>8</sup> para lo cual a continuación señalamos algunos elementos.

La pobreza es un concepto relativo y debe redefinirse según las épocas. La explotación, en el sentido clásico de extracción de plusvalía producida por el trabajador y apropiada por el dueño del capital, continúa siendo una de sus causas básicas. Esta relación entre el capital y el trabajo es una forma de *integración subordinada* de la población pobre al sistema. Los pobres, pues, *no están fuera* del sistema. Pero, al mismo tiempo, en el actual proceso de globalización “la pobreza ya no se entiende como una falta de recursos, sino como una denegación deliberada de acceso a esos recursos, como una denegación de los derechos humanos”.<sup>9</sup> Integración subordinada y marginación de los beneficios del progreso económico y social: eso es ser pobre hoy.

Al inicio de esta sección nos preguntábamos si podía haber alivio de la pobreza rural sin desarrollo rural, y respondíamos que sí, *temporalmente*, gracias a los programas de transferencia específicamente diseñados para tal fin. Ahora, ¿puede haber desarrollo rural sin alivio de la pobreza? Sí, pero solo si se confunde ‘desarrollo rural’ con ‘crecimiento económico rural’ (aumento de la producción y la productividad, etcétera), que puede ocurrir sin beneficiar necesariamente a quienes originan ese mismo crecimiento. Pero el desarrollo implica bastante más que eso, como se verá a continuación.

## EL DESARROLLO: LA NECESIDAD DE CONSENSOS

El concepto más persistentemente vinculado con las ONG —al menos en el caso de aquellas que se orientan a trabajar con los sectores sociales desfavorecidos— es el de desarrollo. Conviene acordar una definición de consenso, sobre todo por razones operativas. Puesto que el concepto puede abarcar todas las dimensiones de la vida social y personal, las definiciones variarán según los puntos de vista desde donde uno se sitúa y según los propósitos para los cuales se opta por determinada definición.

a. Por un lado, el desarrollo, concebido desde las ONG, debe considerar a la persona. A fin de cuentas, lo que interesa es el desarrollo de la persona. Conviene aquí adoptar la definición dada por Amartya Sen: el desarrollo consiste en la ampliación de las oportunidades de las personas (culturales, económicas, sociales, políticas, etcétera). Al tener más oportunidades, las personas serán más libres de definir su destino. En el intento de hacer más operativa esta definición (que es en apariencia sencilla pero en realidad

<sup>8</sup> El Secretariado Rural tiene como uno de sus propósitos estas reflexiones.

<sup>9</sup> ICCO, *op. cit.*, 2003.



muy compleja), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consideró tres indicadores básicos: el nivel de ingresos, el nivel de educación y el estado de la salud de la persona. Ingresos misérrimos reducen las opciones de las personas: los pobres tienen pocas posibilidades de escoger. El analfabetismo, la falta de educación o la educación de mala calidad también reducen las opciones de las personas; y lo propio ocurre con la desnutrición y la enfermedad.<sup>10</sup>

En última instancia, los cambios que las ONG quieren lograr a través de los proyectos de desarrollo rural deben ampliar la gama de opciones de aquellos a los que han de beneficiar. Propuestas dirigidas a lograr un aumento de la productividad del trabajo o de la adopción de tecnologías orgánicas, por ejemplo, no son fines en sí mismas: lo son en la medida en que ayudan a los beneficiarios a ampliar de manera perceptible su gama de opciones; si estas transformaciones significan un aumento sostenido de sus ingresos, o si contribuyen a elevar el nivel de sus capacidades técnicas. En ambos casos, el beneficiario o beneficiaria amplía su capacidad para aprovechar las oportunidades que brinda la sociedad.

El desarrollo humano, pues, ofrece un marco conceptual útil para el desarrollo rural. Ahora bien: ¿es una propuesta individualista? Es obvio que el desarrollo de la persona se logra en la sociedad. Es esta la que ofrece o limita las posibilidades del desarrollo humano. El desarrollo humano no es, pues, una propuesta individualista, sino que implica la transformación de las estructuras, los procesos sociales y las reglas de comportamiento en diferentes niveles, incluyendo el internacional. Las ONG podrían —y deberían— trabajar en todas estas dimensiones, aunque, como es obvio, debe haber una división del trabajo.

b. Además de poner al ser humano en el centro del concepto de desarrollo, este debe tender a ser *sostenible*. La sostenibilidad alude al menos a cuatro dimensiones: ecológica, económica, social y cultural. La primera se refiere a los recursos naturales: el desarrollo no debe hacerse a costa de su destrucción. Pero no solo a eso, sino también a que los productos del desarrollo no deben afectar adversamente la salud de las personas. La segunda atañe a que, desde el punto de vista del agricultor o campesino, los cambios que él adopta (por estímulo o inducción de una ONG) deben permitir que su situación económica mejore respecto de la que tenía antes de la ejecución del programa o proyecto de la ONG; es decir, que los riesgos económicos en los que incurre al adoptar la innovación deben ser menores —o, a lo más, iguales— que los de la situación de inicio; además, que las ventajas económicas logradas deben repetirse luego de cada ciclo productivo. La tercera

<sup>10</sup> Es muy útil consultar los informes anuales sobre desarrollo humano publicados por el PNUD. Cada informe amplía y profundiza el concepto de desarrollo humano y otros afines. Además, afina instrumentos de medición que pueden ser provechosamente utilizados por las ONG que promueven el desarrollo rural.

se refiere a que los cambios que adopte signifiquen para el agricultor o campesino, también, una mejora en la manera como es valorado socialmente (lo cual puede ser más evidente en el caso de las mujeres). Por último, a que los cambios introducidos contribuyan a enriquecer la cultura local, no a deteriorarla.<sup>11</sup>

c. Por una razón adicional, el hombre y la mujer están en el centro del desarrollo: por la importancia creciente del capital humano para el desarrollo económico. Las expresiones “sociedad de la información” y “sociedad del conocimiento”, que caracterizarían a los elementos que están hoy en el centro de los procesos de desarrollo económico (y que suceden a las “sociedades industriales”, así como estas sucedieron a las “sociedades agrarias”), suponen la centralidad de las personas como creadoras, productoras y consumidoras de conocimientos. Sin embargo, el ‘desarrollo humano’, es preciso recordarlo, es un imperativo ético, mientras que el ‘capital humano’ es un recurso productivo.

d. Además de ser humano y sostenible, el desarrollo debe tender a la equidad. Es decir, el conjunto de la sociedad debe gozar de sus beneficios.<sup>12</sup> Es lo contrario de la polarización socioeconómica que caracteriza nuestros países. El concepto de equidad es más claro (aunque de indudable difícil aplicación) cuando uno se refiere a todo un país o región, pero lo es menos cuando la referencia es la localidad. En las comunidades, suele ocurrir que es un sector relativamente reducido de sus miembros el que está más dispuesto a adoptar los cambios que las ONG proponen. En la medida en que los resultados de esa adopción son positivos, tienden entonces a estimular la diferenciación socioeconómica entre los comuneros o comunarios. Este proceso suele ser frecuentemente inevitable. Es importante, por ello, que, desde la fase misma en que los proyectos son diseñados, sus objetivos precisados y las metodologías definidas, se tome en cuenta la necesidad de minimizar los efectos diferenciadores y maximizar

<sup>11</sup> Este punto es de fácil mención, pero el tema cultural es siempre complejo. Merece ahondarse en el concepto de “enriquecimiento cultural”. No es raro que, entre los agentes de cambio, existan corrientes de opinión que consideran que cualquier cambio que afecte la cultura de los campesinos es negativo. Este punto de vista supone, por lo general erróneamente, que las culturas son estáticas o que la relación intercultural inevitablemente debilita a una de las culturas puestas en interacción. En realidad, las culturas estáticas —si cabe el término— son las menos preparadas para adaptarse a los cambios sin perder identidad.

<sup>12</sup> Para que la equidad mejore, la CEPAL considera que debe avanzarse en al menos tres objetivos: “minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable, tanto económica como social y políticamente. [...] promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones jurídicamente establecidos, así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo... [...] buscar que ni el poder ni la riqueza, ni tampoco los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja, para las generaciones futuras y presentes, su ámbito de libertad” (en *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*. Santiago de Chile: CEPAL, 1992, p. 9).

aquellos que pueden beneficiar a la mayoría de, si no a toda, la población meta. El tipo de proyecto, su orientación y metodologías pueden minimizar estos efectos si los cambios introducidos contribuyen de alguna manera a beneficiar también a los ‘más pobres’ (por ejemplo, mediante la creación de empleo).

En suma, desarrollo humano, sostenible y equitativo son las orientaciones básicas que deben tener nuestras instituciones.

## EL DESARROLLO, POR DEFINICIÓN, ES CAMBIO

Las sociedades cambian constantemente. El desarrollo es un tipo de cambio. Nuestras sociedades han experimentado grandes transformaciones en las últimas décadas. Se han vuelto más urbanas, no solo porque la población se ha ido concentrando en las ciudades, sino también porque la ciudad ejerce una influencia creciente sobre el campo. Esta intensificación de relaciones se debe a razones físicas (más vías de comunicación), económicas (generalización de las relaciones de mercado), culturales (influencia adquirida por los medios de comunicación de masas y por la expansión del sistema educativo formal), y sociodemográficas (por las migraciones, sobre todo desde áreas rurales a zonas urbanas). Precisamente el informe Bebbington<sup>13</sup> insiste en la importancia de los procesos migratorios asociados a la preocupación de los campesinos por la educación de los hijos, quienes se desplazan a las urbes para adquirir los conocimientos y comportamientos que les permitan instalarse y desenvolverse en las ciudades.

Al ejecutar un programa o proyecto de desarrollo rural, las ONG están, de hecho, insertándose en procesos de cambio que ocurren en la comunidad o localidad, y que son procesos anteriores a la presencia de las ONG. Los cambios no son necesariamente visibles y obvios. Por el contrario, para ser percibidos y entendidos requieren de una observación atenta, curiosa y metódica.<sup>14</sup> Presumir que hay poco de nuevo por descubrir en el medio rural es una actitud de injustificada autosuficiencia de la que no están totalmente

<sup>13</sup> Bebbington, Anthony, con la colaboración de Rafael Rojas, Leonith Hinojosa, Diego Muñoz, Édgar Guerrero y Epifanio Martínez: “Contribuciones de las agencias de co-financiamiento de los Países Bajos al desarrollo rural y estrategias de vida en las zonas altas de Perú y Bolivia”. Boulder, Colorado, 2002.

<sup>14</sup> A veces este proceso es llamado el establecimiento de ‘la línea de base’. Pero con demasiada frecuencia la línea de base se limita a un diagnóstico cuantitativo y estático, y precisamente no recoge ni analiza los procesos dinámicos en curso en la población en la que se va a intervenir. Este carácter limitado de la línea de base restringe severamente las posibilidades de evaluar los efectos e impactos de la intervención. Esta es una de las razones por las que, para ser efectivo, el ‘trabajo de promoción’ requiere de investigaciones (véase, al respecto, las notas sobre “Las ONG y el rol de la investigación”, presentadas en el seminario Desarrollo Rural en las Zonas Altas de Perú y Bolivia, realizado en Cochabamba, Bolivia, en octubre del 2002. También, de Manuel Chiriboga, “Innovación, conocimiento y desarrollo rural”, en *Debate Agrario* n.º 36. Lima: CEPES, diciembre del 2003).

exentas las ONG. Esta postura refleja, por lo general, una visión simplificadora de la realidad rural.<sup>15</sup>

Frente a los procesos de cambio, caben a las ONG varias opciones: apoyarlos, acelerarlos, radicalizarlos, volverlos más graduales, cambiar su orientación, contrarrestarlos. Lo que no pueden hacer es ignorarlos. Este punto es subrayado, con razón, por el informe Bebbington. Por lo tanto, en el diseño mismo de los proyectos debe recogerse ya la existencia de los procesos.

No cabe duda de que un proyecto bien concebido tiene muchas mayores posibilidades de ser más exitoso que uno que no lo es. Un proyecto bien concebido es resultado de un proceso complejo que, en los casos en que los resultados deseados tengan un componente económico, deben ser acompañados por un estudio de factibilidad. Diseñar bien un proyecto requiere recursos mayores, pero la inversión adicional es ampliamente justificada, pues aumenta, como ya se dijo, las posibilidades de éxito (lo que, a la larga, representa un ahorro). Es responsabilidad compartida de las ONG y de las agencias que las apoyan financieramente asegurar que las solicitudes de financiamiento de proyectos sean aprobadas solo si los proyectos cumplen ciertos requisitos, que, además, deberían ser establecidos de común acuerdo y respetados por todas las ONG. Las agencias deberían tener la capacidad de asesorar a las ONG cuando ellas lo crean necesario.

A continuación se precisan algunas tendencias de cambio en la sociedad rural andina de Bolivia y el Perú.

## CAMBIOS EN EL CONTEXTO ANDINO

Bolivia y el Perú son países al mismo tiempo parecidos y diferentes. Las historias de ambos han estado estrechamente ligadas por siglos, y solo se separaron en 1825; las culturas quechua y aimara son comunes a ambos y, más allá de las fronteras formales, las poblaciones de las regiones limítrofes mantienen estrechas relaciones económicas y sociales entre sí.

Al mismo tiempo, regiones, rasgos culturales y diferentes niveles de desarrollo económico caracterizan sus territorios. En términos generales, puede afirmarse que la sociedad peruana es más urbanizada que la boliviana, demográfica,<sup>16</sup> económica<sup>17</sup> y culturalmente. Internamente, los dos paí-

<sup>15</sup> Es posible que esta visión simplificadora de la sociedad rural parta del origen urbano de la mayor parte de los miembros de las ONG que asumen, sin un profundo esfuerzo de reflexión, que, siendo la realidad urbana más compleja que la rural, comprender esta última no ofrece muchas dificultades. Así, algunos temas de moda en el desarrollo rural no responden a demandas de la propia población o a reflexiones en profundidad basadas en un amplio conocimiento de lo rural, sino a la suposición unilateral de que “son buenos para los campesinos”.

<sup>16</sup> En Bolivia la población urbana es el 63 por ciento de la población total; en el Perú, el 73 por ciento.

<sup>17</sup> En el 2001, el PBI agropecuario en relación con el PBI total era de 15,7 por ciento en Bolivia y de 8,5 por ciento en el Perú.

ses son heterogéneos. Los bolivianos suelen distinguir el Altiplano, básicamente campesino, quechua o aimara, de la zona de los valles, donde predomina la pequeña agricultura comercial y el castellano, y del Oriente, región de la gran agricultura moderna. A su vez, cada una de estas regiones es heterogénea. Y, como gran paradoja, el conjunto urbano más poblado, conformado por las ciudades hermanas de La Paz y El Alto, está en la región más campesina.

En el Perú se reconocen, desde antaño, también tres regiones naturales: la costa, donde predomina la agricultura comercial y moderna y que alberga las ciudades más pobladas; la sierra, mayormente campesina, donde se concentra la población quechua y, en menor medida, aimara, y donde se encuentra la inmensa mayoría de comunidades campesinas; y la cuenca amazónica, con sus dos subregiones: la selva alta, área colonizada por los campesinos serranos, y la selva baja, escasamente poblada. Ambas subregiones amazónicas estaban originalmente habitadas por comunidades nativas, las que son asediadas sea por colonos, sea por extractores de madera y empresas mineras y petroleras. Esta distinción por regiones, aunque real, es también una cómoda ficción: existen, como veremos, relaciones intensas entre unas y otras.

Debe mencionarse el hecho de que tanto en Bolivia cuanto en el Perú, la producción de coca para el narcotráfico en zonas de valles y en la selva alta constituye un problema común no resuelto. Los campesinos —muchos de ellos migrantes de las partes altas— adoptan el cultivo de la coca más como una forma de supervivencia que como una fuente de enriquecimiento (que sí lo es para los procesadores y los intermediarios); las desacertadas políticas oficiales de desarrollo alternativo y de erradicación han contribuido a generar importantes conflictos sociales e incluso violencia, con repercusiones no solamente regionales sino también nacionales.

En este documento la atención está centrada en la región altoandina del Perú y Bolivia, pero ello no debe de ningún modo dejar la impresión de que su existencia es autónoma de las demás regiones.

## CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS

Bajo un aparente inmovilismo —para un visitante eventual el paisaje andino cambia muy poco a través de las décadas—, las sociedades rurales experimentan cambios, a veces drásticos. Las economías campesinas, antes más encerradas en sí mismas, se abren a los mercados de bienes, de servicios y de trabajo. Con ello acceden a un mundo más amplio, eventualmente a mayores oportunidades, pero también a mayores riesgos e inseguridades. Antes dedicados sobre todo a la actividad agrícola y pecuaria —aun cuando no exclusivamente, pues sobre todo los pueblos aimaras han sido grandes comerciantes desde antaño—, hoy día los campesinos realizan, además, una variedad de actividades económicas no agrarias que reportan a un gran número de familias mayores ingresos que los que obtienen del propio predio.

## *El mercado*

Estos cambios forman parte de procesos más amplios, y especialmente de la expansión constante de las relaciones de mercado en el ámbito rural. El mercado rompe las autonomías locales y fuerza a las familias a cambiar una racionalidad económica, adaptada a espacios locales relativamente pequeños y en la que el trueque era el principal mecanismo de intercambio de bienes y servicios, por una racionalidad mercantil en la que predominan las transacciones monetarias y en las que los bienes y servicios circulan en espacios mucho mayores (regionales, nacionales e internacionales).

## *Migraciones y cambios sociales*

Los cambios sociales derivados no son menos impresionantes. Uno de los más notables es el demográfico: el peso relativo de la población rural no deja de disminuir, aunque a un ritmo mayor en el Perú que en Bolivia. Sobre todo un importante porcentaje de jóvenes, hombres y mujeres, dejan el campo y se instalan en las ciudades, rechazando la falta de oportunidades en el campo y buscando mejoras no solo económicas sino también sociales (opciones sociales más amplias), culturales (mayor acceso a una educación de mejor calidad) y, eventualmente, políticas. El hecho de que el flujo neto migratorio sea claramente favorable a las ciudades indica que, a fin de cuentas, con todos los problemas que significa ser pobre en la ciudad, una parte sustancial de la población prefiere vivir en ella.

En la instalación y adaptación del poblador rural en la ciudad suelen cumplir un papel importante los lazos comunales que se desplazan a las áreas urbanas, lo que permite que la reproducción del migrante dependa no solo de las relaciones familiares sino también de otras más amplias. A pesar de ello, a medida que pasa el tiempo son evidentes los costos: los riesgos de crisis de identidad, descomposición familiar, reducción o pérdida de la red protectora de la comunidad, cuando no una estabilidad en la pobreza.

Más que en el Perú, el fenómeno de la doble residencia está muy extendido en el altiplano boliviano, donde las fronteras entre la vida rural y la vida urbana son difíciles de establecer. La reproducción de estas familias depende de la habilidad para vivir entre dos mundos, el rural y el urbano.

Pero las migraciones también se dirigen hacia nuevas zonas de colonización, generalmente en áreas ocupadas por bosques, donde, con frecuencia, los campesinos compiten por el control de los recursos con las poblaciones nativas. Su escasa familiarización con las nuevas condiciones ecológicas y las distancias de los mercados traen como consecuencia la depredación de la flora y la fauna. En el caso de Bolivia, el problema campesino del altiplano se prolonga hacia las tierras del Oriente; en el Perú, hacia los valles de la ceja de selva.

Las migraciones plantean varios desafíos a las ONG, entre los que podemos destacar: (a) la dificultad de trabajar localmente para el desarrollo

rural con una población en parte ‘flotante’; y, (b) la dificultad de vincular el trabajo de desarrollo local en un espacio limitado (la comunidad, el distrito, el cantón) con el espacio mucho más amplio en el que se desenvuelven realmente las familias campesinas.

Aun en las comunidades campesinas menos dinámicas, con familias más conservadoras y menos móviles, todos estos cambios contribuyen a una diferenciación interna de su población. No es que antes no hubiese diferencias, sino que estas se han agudizado: diferencias económicas, pero también en los niveles de educación y en las oportunidades disponibles. Las ONG que tienen proyectos en las comunidades se ven confrontadas a decidir con qué sector o sectores de comuneros deben trabajar, para lo cual deben explicitar cuáles son los criterios de selección, tanto económicos cuanto culturales, de género, de edad, etcétera. La selección del sector (beneficiario, cliente, contraparte, grupo objetivo, grupo meta o como quiera llamársele) define en buena parte la orientación principal del proyecto. No es infrecuente que el sector escogido por un proyecto contradiga los objetivos explícitos de este; así, un proyecto productivo puede ser más exitoso si se trabaja con los campesinos con mayores recursos y más educados que con los más pobres y menos educados, a los que se supone que debería beneficiar en primer lugar. En todo caso, el afán ideal de que todos los comuneros sean iguales no es realizable, y las ONG deben ser explícitas en la definición de la población que quieren involucrar en sus proyectos; además, deben estar alertas: (a) a que no se profundicen las desigualdades; (b) a que los más pobres y en situación de mayor riesgo no sean excluidos de los programas y proyectos; y, (c) a que ciertas acciones sí tiendan a involucrar a los más pobres: es el caso, por ejemplo, de la provisión universal de servicios básicos y el mejoramiento de ciertas tecnologías productivas.

Los enfoques relativamente nuevos de desarrollo rural, que enfatizan la importancia del territorio, sin embargo, abren perspectivas mayores para la superación de la pobreza rural, pues no concentran los beneficios del desarrollo en grupos metas delimitados, sino en la población de todo un territorio.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> La literatura es relativamente abundante; algunos textos de obligada lectura son: Chávez, Gonzalo y Fernanda Wanderley: “Viabilidad del programa de cofinanciamiento de Holanda para el desarrollo rural en Bolivia” (enero del 2004); Dirven, Martine: “El cluster: Un análisis indispensable... una visión pesimista” (Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Estudiantes de Economía. Universidad Nacional San Antonio de Abad del Cusco, Perú, del 13 al 18 de noviembre del 2000); Boisier, Sergio: “Desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico” (CEPAL, 1998); del mismo autor: “Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial” (junio del 2001); Saraceno, Elena: “Vínculos urbano-rurales, diversificación interna e integración externa: La experiencia europea”, en *Debate Agrario* n.º 32. Lima: CEPES, febrero del 2001.

## *Cambios en las políticas*

Asimismo, cambiaron las políticas gubernamentales. En el tercer cuarto del siglo pasado se realizaron en ambos países reformas agrarias. Aunque los tiempos, las circunstancias, los métodos y los actores fueron muy diferentes, las reformas agrarias aplicadas en el Perú y en Bolivia revolucionaron las relaciones sociales propias del régimen de hacienda y redistribuyeron las tierras, lo que incrementó el número de pequeños productores. En Bolivia, sin embargo, se formaron en las décadas siguientes grandes propiedades en las nuevas tierras del Oriente, amplísimo espacio en el que coexisten, en una mezcla incómoda y frecuentemente conflictiva, una agricultura empresarial grande y moderna, grandes extensiones privadas improductivas, comunidades originarias y colonos provenientes del altiplano. A diferencia del Perú, el tema de la reforma agraria es, pues, de toda actualidad en Bolivia. En este país la legislación vigente refleja la diversidad de situaciones: las reglas de juego son diferentes para las tierras de las áreas más modernas, para las que rige el libre mercado, mientras que son intangibles las tierras comunales y las de los pequeños agricultores. En el Perú, en cambio, la legislación de tierras es extremadamente liberal, y pueden ser transferidas a terceros cualquier tipo de tierras. Sin negar que existan problemas de tenencia, en el Perú no hay nada más distante de las expectativas de la población rural que una nueva reforma agraria.

A partir de la década de 1980, los aires neoliberales fueron instalándose en ambos países. Los estados modificaron su papel de interventores activos en los sectores económicos para dejar al mercado y a la iniciativa privada la responsabilidad del desarrollo, opción que no solo no ha dado los resultados esperados sino que, en muchos aspectos, ha empeorado la situación socioeconómica de vastos sectores de la población. Las políticas intervencionistas predominantes hasta la década de 1980 y que incluían alguna forma de apoyo a ciertos sectores de productores agrarios empobrecidos, a través de instituciones como la banca estatal de promoción, fueron reemplazadas por el abstencionismo estatal a favor de los mecanismos del mercado, y por programas de alivio de la pobreza orientados a paliar temporalmente la miseria de una parte de la población. Así, algunas ONG asumieron la responsabilidad de desempeñar algunas funciones que usualmente correspondían al Estado y que fueron total o parcialmente abandonadas por este, ya sea por opción política, por el empobrecimiento y mala gestión de los recursos públicos o por ambos a la vez. En esta orientación podemos incluir programas de salud, de educación y capacitación, de construcción de infraestructura, de protección de la niñez. Otros programas surgieron ante el fracaso del sector empresarial privado para asumir, en reemplazo del Estado, funciones como la de prestación de servicios financieros y técnicos a campesinos. Aun cuando puede ser inevitable que las ONG cumplan con algunas tareas que corresponden al Estado, estas deben exigir con firmeza que los gobiernos asuman sus responsabilidades, entre ellas la puesta a disposición



de bienes públicos como la infraestructura indispensable para el desarrollo económico y la provisión de servicios —básicamente salud y educación— que garanticen un mínimo de desarrollo humano, estableciendo prioridades según las áreas y las poblaciones más necesitadas.

En otra dimensión, las instituciones políticas también se modificaron. Los partidos políticos en el Perú se debilitaron desde la década de 1980, y en la de 1990 alcanzaron niveles críticos de debilidad orgánica y falta de representatividad, mientras que en Bolivia las estructuras partidarias mantuvieron su presencia, aunque también con graves problemas de representatividad que se han agudizado en los últimos meses. La crisis de representatividad en ambos países está en el origen de muchos de los actuales problemas sociales y políticos más visibles, dado que amplios sectores de la población, en particular los más marginados, no tienen canales formales y establecidos de expresión y de negociación de sus intereses, por lo que acuden con frecuencia a las movilizaciones, en ocasiones violentas, para lograr ser escuchados y la satisfacción de sus reivindicaciones. Las ONG, a este respecto, tanto en las áreas rurales cuanto en las urbanas, asumieron también algunas de las responsabilidades de los partidos, canalizando eventualmente las reivindicaciones de los sectores populares, preparando propuestas y presionando para que sean aceptadas por las instancias de gobierno, y haciendo que la población marginada tome conciencia política.

En una tercera dimensión de la política también han ocurrido importantes cambios que afectan a la sociedad rural y que condicionan las actividades de las ONG. Nos referimos a la descentralización del Estado. La experiencia de la Participación Popular en Bolivia se acerca ya a una década; en el Perú la regionalización es mucho más joven, pero aparece como irreversible. En términos comparativos con años anteriores, hoy día los gobiernos locales y regionales disponen de mayores recursos y tienen más atribuciones (aun cuando ambos son claramente insuficientes), y son las instancias del Estado que están más cerca de la población rural. Esta mayor cercanía y una cierta ideología participativa que se ha ido difundiendo lenta pero progresivamente en la población —en parte gracias a las ONG—, abre oportunidades que no existían hace apenas diez años. El reto es que sean bien aprovechadas. En este terreno las ONG han encontrado otro campo de acción: el del apoyo a la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Como ya hemos adelantado, estos cambios han influido en la manera como las organizaciones no gubernamentales perciben la problemática agraria. Con diferentes grados de intensidad, tanto en el Perú cuanto en Bolivia las ONG no solo fueron aceptando la realidad del mercado —antes rechazado por ellas mismas por considerársele destructor de la organización y de los valores campesinos—, sino que muchas reorientaron su trabajo para que los campesinos, sean o no comuneros o comunarios, se integrasen precisamente a los mercados en condiciones ventajosas que les permitiesen reducir el riesgo intrínseco a este proceso. Los proyectos técnico-económicos —productivos desde distintas vertientes: agricultura convencional, orgánica, ecológica,

tradicional, formas eclécticas; de comercialización; de asociación con fines económicos; de introducción de nuevas tecnologías, como el riego por aspersión; de construcción de infraestructura; de prestación de servicios: financieros, asistencia técnica, etcétera, y otros más— se multiplicaron, generalmente asociados con asesorías institucionales. Aun cuando sus propósitos fuesen planificadamente acotados, muchos de estos proyectos fueron presentados en la documentación como de ‘desarrollo rural’, término que en cualquier acepción implica mucho más que mejoramiento de las condiciones y los resultados materiales del proceso productivo. Desde esta orientación economicista y tecnocrática (palabras que en este contexto no tienen connotación peyorativa), las ONG han acumulado una rica y útil experiencia. Lamentablemente, la casi total ausencia de sistematizaciones, de estudios comparativos y de registros de experiencias de prueba-y-error no han permitido hasta el momento convertir las experiencias en conocimientos compartidos.

Puede apreciarse fácilmente que las ONG orientadas al desarrollo rural han tenido una gran capacidad de adaptación a las condiciones del entorno. Esto es sin duda meritorio, pues expresa creatividad y a veces acertada intuición. En ese camino, muchas se han especializado y ganado en profesionalismo. Pero presentan también un lado precario: frente a la variedad de retos y demandas, tienen dificultades para perfilar con mayor precisión cuáles deben ser sus funciones y roles más allá de la mera respuesta a los cambios del entorno. Por otro lado, esta adecuación y adaptación no ocurre en todos los campos: varios procesos mencionados en párrafos anteriores (migraciones, diversificación de las actividades económicas en las áreas rurales, peso creciente de los ingresos de origen no agrícola en las familias rurales, cambios demográficos, etcétera) no son debidamente analizados y enfrentados o aprovechados. Las preguntas sobre las funciones y los roles de las ONG que se orientan al desarrollo rural siguen siendo válidas, y este documento tan solo pretende contribuir a la construcción colectiva de las respuestas.

A cierto nivel, estas pueden ser muy complejas. Así, si se reconoce que la pobreza es un problema estructural y sistémico, que sus causas contemporáneas tienen que ver con una exclusión *deliberada*, entonces las funciones de las ONG orientadas al desarrollo rural, *como colectividad*, no pueden limitarse a la búsqueda de mejoras de las condiciones de vida en el ámbito local; deben ampliarse para apuntar también al cambio estructural y sistémico.

## INTERCULTURALIDAD Y CAMBIO

Bolivia y el Perú son países multiculturales. En ellos no solo coexisten diferentes culturas; además, estas se relacionan entre sí, y en esa interrelación se van transformando.

Por razones históricas, la herencia cultural hispánica —complementada por la influencia de otras culturas occidentales— es dominante en los dos

países, y ha subordinado a las demás. Esta es una situación que debe ser analizada y enfrentada con inteligencia, pues el tema cultural es muy sensible, dado el alto contenido afectivo, emocional y valorativo de las diferencias y conflictos culturales. Siempre está presente el peligro de una interculturalidad entendida como exacerbación de la identidad étnica.

No es este un tema solamente andino: el proceso de globalización ha evidenciado, por un lado, que, lejos de homogeneizar las culturas locales, estas pugnan por su vigencia y visibilidad en distintas partes del mundo; y, por otro lado, la persistencia y masividad de las migraciones internacionales desde los países pobres hacia los países ricos están planteando a unos y otros problemas de asimilación y de identidad en términos que pueden ser muy conflictivos.

En nuestros países, la hegemonía de la herencia cultural occidental tiene un correlato en la diferencia entre el campo y la ciudad: por un lado, la ciudad es mucho más ‘occidentalizada’ que el campo; por otro, las culturas no occidentales son básica (aunque no exclusivamente) rurales y, más específicamente, campesinas. Es importante considerar que en cualquier sociedad, aun en aquellas consideradas relativamente homogéneas (como la inglesa o la francesa), *hay diferencias culturales notables entre el campo y la ciudad*, y que rasgos que son considerados ‘occidentales’ o ‘no occidentales’ en nuestros países en realidad deberían ser más propiamente calificados como ‘urbanos’ o ‘rurales’.<sup>19</sup>

La creciente urbanización de nuestras sociedades, por lo tanto, tiene impactos culturales muy grandes. Por un lado, la lengua castellana y los rasgos culturales urbano-occidentales incrementan su importancia cuantitativa y cualitativa; por otro, los migrantes rurales que se asientan en las ciudades modifican los rasgos culturales urbanos.<sup>20</sup> Las áreas rurales están cada vez más influidas por la cultura urbana, a través de las relaciones mercantiles; la educación formal; las migraciones temporales y permanentes; la densificación de las redes de transporte y de comunicación; la difusión de la radio, la televisión y, crecientemente, de la internet.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> En la introducción al importante libro *Peasants and Peasant Societies* (G. B.: Penguin Books, 1973), el editor, Teodor Shanin, afirma que entre los campesinos de diferentes sociedades —Turquía, la China, el Japón, la India, Tanzania, Colombia, etcétera— existen numerosas similitudes. Reconoce, obviamente, que las diversas experiencias históricas determinan también características diferentes (pp. 12-13).

<sup>20</sup> Quizá la expresión cultural más llamativa de estas mezclas culturales sea la ‘nueva’ música popular urbana: en el Perú, la *tecnocumbia*, la música *chicha*. En Bolivia, más que en el Perú, fiestas campesinas se han convertido en importantes manifestaciones culturales urbanas, como la del Cristo del Gran Poder en La Paz. Las estrategias comunitarias de adaptación de los migrantes rurales en las ciudades es también un rasgo rural implantado en las áreas urbanas.

<sup>21</sup> El inexorable incremento de la demanda de productos de origen agrario por el mero crecimiento demográfico (y por el aumento de la capacidad de consumo de la población, cuando ello ocurre) ejerce una fuerte presión sobre la producción por unidad de super-

Los cambios culturales no están exentos de conflictos pues, como ya se mencionó, la cultura es vivida de manera íntima tanto por las personas cuanto por las comunidades. Los cambios culturales pueden ser percibidos como amenazantes no solo de las identidades individuales y colectivas, sino también de los valores que dan sentido a la vida. Cuando las diferencias políticas se mezclan con las culturales, los campos de conflicto pueden ampliarse y agudizarse. En efecto, poner el acento en primer lugar en las diferencias culturales puede introducir elementos de diferenciación y separación al interior de sectores sociales cuyos intereses socioeconómicos son, por el contrario, similares. Pero, por otro lado, la subordinación de la esfera política a la esfera cultural puede dificultar tremendamente la gobernabilidad de un país.<sup>22</sup> En este sentido, la situación de Bolivia es bastante más polarizada y complicada que la del Perú.<sup>23</sup>

Los problemas planteados por la multiculturalidad y las relaciones interculturales afectan de manera muy directa a las ONG que promueven el desarrollo rural en las áreas andinas. Como agentes de cambio (técnico, social, económico, político o directamente cultural), las ONG ejercen inevitablemente una influencia cultural en la población campesina. Conviene ser conscientes de este hecho que, en sí, no es ni bueno ni malo. El problema no es que las culturas cambien —lo hacen independientemente de nuestra voluntad—, sino que esos cambios contribuyan a la ampliación de los horizontes y las oportunidades de la población, que fortalezcan el desarrollo humano y equitativo.

ficie cultivada o por trabajador agrícola; esta presión por mayor productividad agrícola implica la adopción de cambios tecnológicos y de gestión, lo que, a su vez, influye inevitablemente en culturas que están más adaptadas a economías de autoconsumo. Algunos rasgos culturales rurales enraizados en la tradición pueden ser modificados por la mera introducción de nuevas prácticas de cultivo. Así, un ejemplo típico es la introducción de nuevas técnicas de riego, que representan un drástico cambio en el uso del tiempo de los campesinos, liberando mano de obra y modificando la organización de las familias. Los campesinos no siempre aceptan cambiar sus tecnologías, a pesar de las exigencias de las transformaciones del entorno; la preferencia por mantener las tecnologías tradicionales no siempre obedece, sin embargo, a resistencias culturales, sino al hecho de que son “maneras fehacientemente comprobadas de minimizar los riesgos de pérdidas totales que pueden conducir a situaciones de hambruna”, como sostiene convincentemente Sutti Ortiz en “Reflections on the Concept of Peasant Culture and Peasant Cognitive Systems”, en Shanin, *op. cit.*, p. 334.

<sup>22</sup> Una línea de reflexión importante alrededor de la multiculturalidad es cómo hacer compatible la democracia y los valores ciudadanos, que inciden sobre todo en los derechos individuales, y los derechos culturales, que son por su naturaleza colectivos. Los aportes del canadiense Will Kymlicka son muy útiles para revisar las perspectivas desde las cuales estos mismos problemas son analizados en nuestros países (véase su *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós, 1996).

<sup>23</sup> Sin embargo, en el Perú el tema está atrayendo cada vez más la atención, como lo ilustra la realización, en el 2002, de seminarios y talleres y la publicación de un importante libro (*Interculturalidad y política: Desafíos y posibilidades*. Editado por Norma Fuller. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú/Universidad del Pacífico/Instituto de Estudios Peruanos, 2002).

El desafío de las ONG en este terreno consiste pues en cómo ayudar a que las relaciones interculturales, lejos de profundizar el dominio de una cultura sobre otra, contribuyan a un enriquecimiento recíproco. Las culturas campesinas experimentarán posiblemente un cambio mayor que las urbanas, por el hecho de que aquellas están menos ‘preparadas’ que estas para dialogar con el inevitable proceso de modernización y globalización económica, técnica, social y cultural. Pero más que una inevitable ‘homogeneización’ cultural, esto puede significar un *aggiornamento* cultural. En la medida en que el quechua o el aimara, por ejemplo, desarrollen la capacidad de ‘conversar’ con las demás culturas,<sup>24</sup> se fortalecerán; paradójicamente, lo contrario es obvio: cuanto más incapaz sea una cultura de relacionarse fuera de ella, tanto menos capaz será de resistir o asimilar creativamente la influencia de culturas más dominantes, y más posibilidades habrá de que se mantengan subordinadas.

## LAS ONG: ALCANCES Y LIMITACIONES

### ¿QUÉ PUEDEN Y DEBEN HACER LAS ONG?

En general, no hay una agenda definida de una vez por todas que permita responder de modo tajante a esta pregunta, pues el crecimiento y multiplicación de las ONG como *fenómeno internacional contemporáneo*, y no solo nacional o local, están relacionados con procesos complejos que se encuentran en pleno desarrollo en las décadas más recientes, algunos de los cuales se mencionan a continuación:

a. Incapacidad de los estados para resolver sustanciales problemas políticos, sociales, económicos y otros. Frente a ello surgen ONG que suplen la ausencia del Estado (en salud, educación, infraestructura, cultura, etcétera). Es una *función supletoria* vinculada a la tarea del desarrollo social y económico, punto que se desarrollará más adelante.<sup>25</sup>

b. Cuestionamiento de las instituciones políticas tradicionales —como los partidos políticos—, por su escasa capacidad para representar los intereses de las mayorías. Ante estas carencias, muchas ONG promueven la participación política de los sectores menos favorecidos, apoyan la consolidación de organizaciones de base y facilitan canales de acceso, y enarbolan propuestas y reivindicaciones cuando los partidos no cumplen estas

<sup>24</sup> Es muy interesante cómo culturas minoritarias dentro de varios países europeos mantienen su fuerte identidad: el peso de las culturas mayoritarias no las ha debilitado. Más aun: esta identidad cultural puede ser un ‘activo’ económico.

<sup>25</sup> Esta función supletoria, sin embargo, puede ser funcional a los estados que por opción ideológica o por privatización de los intereses públicos renuncian a asumir responsabilidades que les corresponden frente al desarrollo social y económico.

funciones, para presionar sobre los gobiernos y sobre los poderes fácticos. Es esta una *función política*.

c. Conciencia creciente de la población de sus derechos humanos y civiles y de que la sociedad civil tiene el derecho y la obligación de actuar en asuntos de interés público reservados antes al Estado. Muchas ONG contribuyen a que la sociedad civil amplíe esta conciencia y asuma responsabilidades (como ejercer vigilancia a las autoridades públicas, intervenir en cuestiones relativas al medio ambiente, etcétera). Las ONG desempeñan, en este caso, una *función concienciadora*.

d. Surgimiento de nuevos problemas o temas (o mayor visibilidad de problemas existentes) que, por su novedad, no son enfrentados por instituciones estatales y privadas tradicionales. Muchas ONG surgen y se desarrollan en parte como un esfuerzo para que estos temas sean incluidos en la agenda pública (género, tolerancia sexual; medio ambiente; respeto de los derechos humanos en general, de los derechos étnicos, derechos de los menores, de los discapacitados, participación ciudadana, educación ciudadana, responsabilidad social, derechos de consumidores) y para proponer soluciones y contribuir a que estas se ejecuten. Dado que algunos de estos nuevos problemas cobran especial importancia por el proceso de globalización, hay corrientes de ONG que cumplen un papel importante en contribuir a forjar una sociedad civil internacional que esté en la capacidad de intervenir en la orientación de la globalización.

A fin de cuentas, las actividades de las ONG están definidas, pues, no por entes formales externos —como el Estado o alguna entidad privada—, que fijan y delimitan los campos que pueden cubrir y las funciones que pueden desempeñar, sino por *demandas sociales* más o menos explícitas que no son satisfechas por instituciones existentes (como el propio Estado). En este sentido, las ONG son ‘instituciones orgánicas’<sup>26</sup> de la sociedad civil (lo que no quiere decir que *la representen*).

Aun con el riesgo de caer en un cierto esquematismo, conviene enumerar algunos roles que las ONG están cumpliendo, sin prejuizar sobre sus resultados:

- *Generar y actualizar conocimientos y análisis sobre procesos sociales, políticos y económicos.* Algunos de los temas y procesos tratados más importantes, y cuyo análisis debe ser profundizado, son la interculturalidad, la diferenciación interna de las organizaciones comunales, los procesos de migración, la multirresidencia, el concepto de lo andino, los mecanismos y poderes de mercado y de economía local, nacional e internacional. Las ONG deben reforzar la sistematización de sus experiencias de promoción del desarrollo rural, extraer lecciones y difundirlas.

<sup>26</sup> ‘Orgánico’ en un sentido análogo al concepto de intelectual ‘orgánico’ a una clase social determinada.

- *Generar información y darle valor agregado.* Las ONG generan información, y algunas también la procesan de modo que sea útil para los propósitos del desarrollo rural. El tema de la información, en un sentido más amplio, incluye poner al servicio de la población rural las nuevas tecnologías de información y comunicación, para acceder de manera directa y actualizada a la información política, judicial, intercultural, de mercado y otras.
- *Generar estrategias adecuadas para procesos de desarrollo social y económico.* Las estrategias de desarrollo son variadas y de diferentes niveles. Un enfoque como el del desarrollo rural territorial permite tomar en consideración y aprovechar varios de los procesos que han sido reseñados en otras partes de este documento, como la multiplicación de las actividades extraprediales, las ventajas de la diversificación económica, la realidad de la multirresidencia, la innovación tecnológica, la incidencia ciudadana y otros. Es importante también elaborar estrategias que permitan alcanzar la seguridad alimentaria de la población rural pobre.
- *Identificar las potencialidades para el desarrollo económico local.* Algunas ONG aprovechan los conocimientos locales, aunque es posible que aún haya mucho por explorar. Algunas potencialidades prometedoras son el aprovechamiento del inmenso potencial forestal de las zonas andinas y la promoción de cadenas productivas. También, las posibilidades de empleos extraprediales para campesinos minifundistas.
- *Promover el acceso a los mercados.* El acceso a los mercados debe significar ventajas —y no desventajas— para los campesinos. Para que así sea, es útil contar con un enfoque que comprenda cada vez más de la cadena de valor. Además, deben demandar la infraestructura necesaria.
- *Promover la formación y consolidación de organizaciones de productores.* Esta función ha sido, para muchas ONG, de las más antiguas. Sin embargo, varias han apoyado la formación/consolidación de organizaciones gremiales (organizaciones comunales, sindicatos, etcétera) que sí se dedicaron al desarrollo de la producción, pero sin optar por productos específicos dedicados al mercado; pocas han invertido explícitamente en organizaciones de productores (Coraca, etcétera), buscando entre ellos ventajas económicas de escala. Además, muchas veces la agenda política, sindical o gremial prevalecía sobre la agenda económica de estas organizaciones, por lo que la agenda económica quedó menos desarrollada. Es indispensable actualmente, para que los campesinos estén mejor situados para aprovechar las ventajas y reducir las desventajas de los mercados, del procesamiento de los productos y del sector de servicios.
- *Facilitar la gestión local o regional.* La descentralización y la participación popular requieren de apoyo en los procesos de planificación local/infraestructura local, y muchas ONG han respondido positivamente, facilitando educación ciudadana y asistencia técnica. También apoyan en la provisión de servicios básicos para la población.

- *Construir y facilitar redes de alianzas.* Las ONG promueven la formación de redes con organizaciones similares y con otros actores, incluyendo los eslabones de la cadena de cooperación. Existen diferentes tipos de redes, como aquellas orientadas a la construcción de conocimientos, los consorcios creados con fines específicos (microcrédito, medio ambiente, derechos humanos, feminismo, descentralización) o temáticos, alianzas estratégicas o coyunturales de incidencia; también asociaciones de tipo más corporativo.
- *Incidir en políticas públicas.* Este es también un rol antiguo de las ONG. Sin embargo, los campos de incidencia y las prioridades se modifican con el tiempo. Actualmente debe exigirse que el Estado permita el acceso de la población rural a los servicios básicos; que las condiciones de inserción en los mercados internacionales (sobre todo los acuerdos de comercio) sean favorables a los agricultores; que el proceso de descentralización avance con más recursos; promover el enfoque renovado de reforma agraria, etcétera. La necesidad de tener una mayor capacidad de propuestas consensuadas, y no solo recurrir a la protesta, la demanda y la exigencia diversa, plantea nuevos requisitos y requerimientos a las ONG y a otros actores civiles en los diferentes niveles (local, nacional e internacional).
- *Control y vigilancia social.* Varias ONG realizan una labor de vigilancia de las orientaciones y acciones del Estado, sea directamente, sea apoyando a asociaciones de la sociedad civil que tienen ese propósito. También en los niveles regionales y locales (descentralización y participación popular) contribuyen a la organización de sistemas de vigilancia del desempeño de las autoridades y a facilitar el entrenamiento de representantes de la sociedad civil.
- *Estimular y moderar procesos de diálogo y encuentro entre diferentes sectores de la sociedad.* Muchas ONG están empeñadas en la creación, ampliación y consolidación de espacios de diálogo entre diversos sectores sociales y a propósito de diferentes temas relevantes (intercultural, por ejemplo). También apoyan la coordinación entre organizaciones campesinas y promueven su representación política.
- *Promoción de servicios específicos.* También tradicionalmente, muchas ONG se han dedicado a la prestación de servicios como los de formación, capacitación, asistencia técnica, financieros, apoyo legal, salud, etcétera.

La diversidad de funciones que desempeñan las ONG las pone en relación con múltiples actores, mucho más variados que simplemente los beneficiarios, las agencias u otras ONG. Entre ellos se encuentran las instituciones públicas nacionales, regionales y locales; profesionales diversos, universidades; PYME, gremios, organizaciones de productores, empresarios, comerciantes, transportistas, medios de comunicación; iglesias, agencias de cooperación bilaterales, instituciones multilaterales, etcétera. Aunque son necesarias, dado que alcanzar los logros propuestos depende muchas veces de la modalidad de relación establecida, las ONG no siempre definen políticas con estos diferentes tipos de actores.



### *La función supletoria: Los proyectos de desarrollo*

La función supletoria es la que caracteriza sobre todo a los proyectos concretos de desarrollo.

¿Cuáles son los límites y las posibilidades de esa función supletoria; es decir, de los proyectos concretos de desarrollo por las ONG?

Los procesos de cambio promovidos por las ONG a través de los llamados ‘proyectos de desarrollo’ tienen dos restricciones que podríamos considerar intrínsecas dadas las características de la cooperación internacional: su horizonte temporal corto y su localismo.<sup>27</sup>

Los procesos —adopción de tecnologías nuevas o de formas de gestión, por ejemplo— son complejos y su consolidación suele ser lenta. Esto se debe, entre otras razones, a que lo que se cambia debe mostrar su superioridad técnica, económica, social y ecológica respecto de lo que se está reemplazando. Si esta superioridad no es manifiesta para los beneficiarios, es probable que estos no adopten el cambio una vez que la ONG se retire. La consolidación de los cambios puede requerir de un tiempo que fácilmente supera el número de años por los que están financiados los proyectos.

Además, los proyectos ejecutados por las ONG son localistas, en el sentido de que suelen cubrir áreas y poblaciones muy pequeñas. Dada esta pequeña escala, los logros, cuando son cuantificables, no alteran para nada las estadísticas oficiales, que son demasiado agregadas. Son las estadísticas oficiales las que dan cuenta, dentro de los países y para el extranjero, de las variaciones en la situación económica y social de la población. Para la opinión pública, tanto la de los países donantes cuanto la de los nuestros, los efectos pueden aparecer, así, como ‘invisibles’.

¿Dónde estaría, entonces, la relevancia de los proyectos de desarrollo rural ejecutados por las ONG?<sup>28</sup>

Ella estaría dada, en primer lugar, por la *calidad* de los cambios que se producen. En segundo lugar, porque la mayor parte de los proyectos pueden ser considerados como *hipótesis* cuya comprobación es realizada en el desenvolvimiento mismo de la ONG y por sus resultados. Convendría que las acciones e intervenciones de las ONG fuesen planteadas de esa manera —como hipótesis—, tanto para explicitar los supuestos que con frecuencia subyacen de manera implícita (al ser implícitos no son puestos en discusión

<sup>27</sup> Otras restricciones obedecen a limitaciones de las propias ONG pero que pueden ser superadas por ellas mismas (varias son detectadas por Bebbington; en este mismo documento se hace también referencia a algunos); otras limitaciones provienen de contextos más amplios, de las políticas gubernamentales, etcétera.

<sup>28</sup> Los argumentos que se señalan a continuación siguen, de manera a veces literal, a los expuestos en la introducción al libro *Desarrollo rural: Organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional*. Fernando Eguren y Juan Rheineck, editores. Lima: ICCO/CEPES, 2000, pp. 23-25.

y, por lo tanto, pueden ser muy frágiles), cuanto para seguir de manera planificada los pasos requeridos para la comprobación de un cuerpo de hipótesis. Siguiendo este criterio, la *sistematización* de las experiencias constituiría una necesidad y un valioso instrumento de análisis de la validez o no de las hipótesis, y permitiría que nuevas intervenciones construyan sobre esas experiencias, mejorando su calidad y eficacia. La sistematización trascendería, así, los límites en los cuales suele encerrarse: un recuento ordenado de actividades.

Las hipótesis deberían referirse por lo menos a la relación entre:

- el tipo de cambio que se busca (en las formas de organización de la producción, en el tipo de tecnologías utilizadas, en los comportamientos de los campesinos, en el funcionamiento de las organizaciones, etcétera);
- los instrumentos y métodos adecuados para lograr esos cambios —la capacitación, la demostración, la construcción de infraestructura, las características del equipo profesional, entre otros—; y,
- las condiciones —locales y supralocales— requeridas para que esos cambios se consoliden en el tiempo, más allá de la ONG promotora.

La relevancia de los proyectos de las ONG estaría dada, en tercer lugar, por la replicabilidad, por la posibilidad de que los cambios logrados sean difundidos, con las adaptaciones necesarias, en otros lugares. Esta supone que los cambios introducidos, sean tecnológicos, institucionales, de infraestructura productiva u otros, resulten sostenibles, por lo menos social y económicamente; es decir, que no requieran de un sistemático apoyo externo o de un flujo regular de subsidios. Con esto se supera en parte la restricción del alcance local de los proyectos.

Finalmente, su relevancia estaría dada por su potencialidad para convertirse en políticas públicas, única manera de que las propuestas derivadas de los proyectos puedan tener efectos en niveles superiores a los distritales. Para que esta potencialidad se convierta en una realidad, sin embargo, no basta que las propuestas sean importantes y muy bien sustentadas: hace falta una capacidad de *mercadeo social* e incidencia, cuyo desarrollo en nuestros países es incipiente. Esta es una tarea que merece mucho mayor atención que la que se le otorga actualmente. Es parte de la función política realizada por las ONG.

### *Las ONG y la política*

La función política de las ONG ha acompañado su evolución desde al menos la década de 1970, con énfasis y orientaciones variadas. Es difícil hacer generalizaciones, dado que, por lo general, las ONG mantienen entre sí autonomía en la definición de sus orientaciones políticas. Sin embargo, cabe poca duda de que en periodos determinados han tenido

opciones bastante similares. En una época de gobiernos fuertemente reformistas las ONG apoyaron directamente a las organizaciones populares de distinto tipo, y a menudo mantenían relaciones fluidas con partidos políticos de orientación popular, con la perspectiva de ahondar y consolidar las reformas emprendidas. Mientras que en contextos de gobiernos autoritarios o dictatoriales las ONG pasaron a formar parte de la oposición democrática.

En el marco del neoliberalismo, la mayoría de ONG optó —o confirmó—, en la práctica, por la aceptación, en lo político, de la democracia representativa (aunque criticando sus deficiencias y limitaciones)<sup>29</sup> y, en lo económico, por la economía de mercado (cuestionando, no obstante, sus limitaciones y excesos).<sup>30</sup> Estas posiciones, sin embargo, admiten matices, a veces importantes, según el balance entre el grado de aceptación o de crítica adoptado por cada ONG. Nuevos temas fueron introducidos, a veces desde fuera, a través de la cadena de cooperación, que fueron ampliando el rango de lo político hacia dimensiones antes ignoradas por la política convencional, en particular las perspectivas de género y ambiental.<sup>31</sup>

Como ya se mencionó, las insuficiencias de la democracia representativa han estimulado a muchas ONG a promover la participación política de los sectores menos favorecidos. Pero los retos políticos reales para el futuro tienden actualmente a presentarse alrededor de dos ejes principales, cuya magnitud excede largamente las posibilidades individuales y colectivas de las ONG, pero que, al mismo tiempo, hacen imprescindible su participación: la incapacidad de los regímenes democráticos representativos actuales para conducir a nuestros países por el camino del desarrollo humano, y el desplazamiento de los espacios de toma de decisión ante entidades nacionales e internacionales.

<sup>29</sup> Va abriéndose paso, en tiempos recientes, la propuesta de democracia participativa, tanto como una respuesta a las limitaciones de la democracia representativa cuanto como una proyección de las experiencias participativas de la Participación Popular boliviana, y de las Mesas de Concertación y el propio proceso de regionalización y descentralización en el Perú. Conceptualmente, sin embargo, es una propuesta aún poco desarrollada.

<sup>30</sup> El colapso de los socialismos reales estrechó las opciones políticas y económicas alternativas. Las agencias de cooperación también aceptaron —o confirmaron su aceptación— que el desarrollo y la superación de la pobreza en los países subdesarrollados podían lograrse con gobiernos democráticos representativos y con la economía de mercado.

<sup>31</sup> Una de las razones por las que muchas ONG —y muchos funcionarios de las propias agencias de cooperación— tienen dificultades para *apropiarse de, e internalizar*; ambas perspectivas es que la conexión del tema de género y del medio ambiente con la política no aparece de manera directa y obvia, sino que requiere de una reflexión previa. Sin embargo, y quizá paradójicamente, las ONG especializadas en el tema de género y medio ambiente han sido muy exitosas en colocar ambos temas en la política nacional y de manera creciente en los “sentidos comunes” de las gentes.

## *Un decálogo para las ONG*

Si se tratase de perfilar algunas características deseables para las ONG del Secretariado Rural, esta sería una relación adecuada, aunque ciertamente no exhaustiva:

- Capacidad innovadora: Experiencias, información actualizada y conocimientos, traducidos en nuevas estrategias que deben probarse en la práctica y ser monitoreadas y sistematizadas.
- Capacidades analíticas: Que permitan interpretaciones adecuadas de los contextos socioeconómicos y la identificación de oportunidades; que contribuyan a comprender la estratificación de la población y a conocer sus activos y necesidades, y a especificar con qué grupos o sectores sociales se va a trabajar, con qué activos y en respuesta a qué necesidades.
- Mantener un equilibrio entre la capacidad de propuesta y la de demanda y protesta ante los procesos de transformación social, analizando las amenazas y las oportunidades, así como las propias fuerzas y limitaciones.
- Capacidades de cabildeo y abogacía, para poder influir en las políticas en los ámbitos local, regional y, en lo posible, nacional. Para ello es importante establecer alianzas estratégicas.
- Ser flexible y capaz de adecuarse a varios roles, según las necesidades de los contextos, aprovechando y dejando espacio a los posibles aportes de otros actores.
- Ser transparente en la gestión operativa y administrativa (*accountability*); tener una relación responsable con los grupos meta y el público en general, aunada a una fuerte responsabilidad social y política, y disposición a rendir cuentas al grupo meta y a otros actores sociales.
- Tener una actitud y posición abiertas para poder articular y formar redes entre diferentes actores de la sociedad.
- Ser capaz de elaborar buenos proyectos y de ejecutarlos sobre la base de una adecuada planificación, con un sistema de supervisión que permita la corrección, cuando sea necesaria, y el aprendizaje, y con una capacidad evaluadora autocrítica.
- Poseer una cultura organizacional democrática y autocrítica, una voluntad y capacidad de autoaprendizaje.

La amplitud y magnitud de problemas y temas que son abordados por las ONG, sin embargo, no se corresponden con sus posibilidades reales para afrontarlos. Una de las principales razones es que su financiamiento depende de otras instituciones, públicas y privadas, nacionales pero sobre todo extranjeras. Esta dependencia, por un lado, hace posible su existencia; pero, al mismo tiempo, impone limitaciones que pueden ser cuantitativas (volumen de montos otorgados, duración del apoyo) o cualitativas (nivel de am-

biciones, tipos de intervención y de temas que son estimulados mientras otros son inhibidos o eventualmente proscritos). La relación ONG–agencia financiera es así, inevitablemente, de una ‘tensa cooperación’,<sup>32</sup> sujeta a negociaciones constantes.<sup>33</sup>

Las ONG del Perú y Bolivia orientadas a la promoción y apoyo del desarrollo rural cumplen, como conjunto, varias —si no todas— de las funciones señaladas anteriormente. Sin embargo, el énfasis posiblemente esté en la función *supletoria* y en la función *política*.

<sup>32</sup> Lo que es diferente de una “cooperación conflictiva”.

<sup>33</sup> Esta relación, sin embargo, no necesariamente se agota en el financiamiento de proyectos. Puede extenderse a la reflexión conceptual, así como a alianzas de carácter más político, particularmente convenientes en un contexto de globalización, pues puede actuarse simultáneamente en una misma campaña en el norte y en el sur. Entre las varias significaciones de los encuentros de Porto Alegre está la de expresar hasta cierto punto un espacio simbólico de convergencia entre agencias del norte y organizaciones de la sociedad civil del sur.