

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA AMÉRICA LATINA

SECRETARÍA DE INVESTIGACIONES Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

01 MAR 1989

1989 - 1991

IICA



LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES
(ONGs)
EN EL DESARROLLO RURAL
DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

William Reuben Soto

SERIE DE PUBLICACIONES MISCELANEAS
ISSN 0534-5391
A1/OC-88-003

PROGRAMA III:
ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

11CA
PM - A1/OC
88-003

00000000

00000680

INDICE

PRESENTACION.....	3
I. La búsqueda de nuevas alternativas de Desarrollo Rural.....	4
II. Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) como alternativas.....	6
III. Las Organizaciones de Promoción y Desarrollo (OPD) y el Estado.....	15
IV. Conclusiones.....	17

PRESENTACION

El documento sobre las Organizaciones no Gubernamentales en el desarrollo rural de América Latina y el Caribe que ha elaborado el Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural con la colaboración del consultor William Reuben Soto, ofrece un conjunto de conocimientos sobre el rol de las ONGs en este campo, así como una primera caracterización de sus cualidades y limitantes. Analiza además la problemática recurrente que en su frente interno deberían ir resolviendo esas organizaciones para que su impacto tenga mayor trascendencia en la superación de las causas que afectan a la población pobre del campo.

No cabe la menor duda de que las ONGs constituyen en la actualidad una nueva fuerza del sector privado no convencional que viene creciendo y contribuyendo cualitativa y cuantitativamente con acciones concretas a través de programas y proyectos que cuentan con la participación efectiva y real de las organizaciones campesinas de América Latina y el Caribe.

Los recursos humanos y financieros que han logrado concertar las ONGs han abierto espacios para la investigación y aplicación del conocimiento para el desarrollo de los grupos sociales, frecuentemente marginados. La evolución que en algunos temas metodológicos y programáticos han alcanzado varias ONGs en América Latina y el Caribe debería llevar a una convergencia real con el sector público a través de las políticas diferenciadas impulsadas en apoyo a los grupos sociales del campo. Las experiencias en diseño de nuevos modelos operacionales de gestión y desarrollo que este sector privado no convencional -con la participación de las organizaciones campesinas- está actualmente realizando, constituyen en este sentido, una base conceptual y práctica de gran riqueza. Por otra parte, la situación de crisis debería servir para superar las diferencias circunstanciales respetando las posiciones ideológicas, sin que por ello se afecten las oportunidades para la sociedad rural pobre.

El IICA, considerando la evolución de los esfuerzos que van desplegando las ONGs y la oportunidad de reactivar las economías campesinas de América Latina y el Caribe, podría aportar a este proceso su capacidad de convocatoria para reunir en cada país en forma sistemática a las agencias del sector público y privado representativas del desarrollo rural para que, con el análisis temático de las dificultades y de los aciertos, concierten complementarse para el fortalecimiento institucional en procura de mejorar los servicios a los sectores rurales mayoritarios.



I. LA BUSQUEDA DE NUEVAS ALTERNATIVAS DE DESARROLLO RURAL

La persistente pobreza rural

Los resultados de las últimas tres décadas de desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe deben llevar a repensar las estrategias de desarrollo rural que hasta el momento prevalecen en la región.

Amplios segmentos de la población rural latinoamericana y caribeña sufren de pobreza, analfabetismo y de marginación del proceso de toma de decisiones nacionales.

En muchos países estos problemas tienden a agravarse. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, en América Latina el 60% de la población rural puede clasificarse como pobre. Se debe anotar también que el crecimiento de la producción agropecuaria tiende a desacelerarse en el conjunto de la región: Las tasas de crecimiento para el primer quinquenio de esta década sólo alcanzaron el 2.1% anual, comparado con un 2.4% en los años 70. Esta desaceleración del crecimiento agropecuario resulta más dramática si observamos que la tasa de crecimiento anual de la población es de 2.4% 1/.

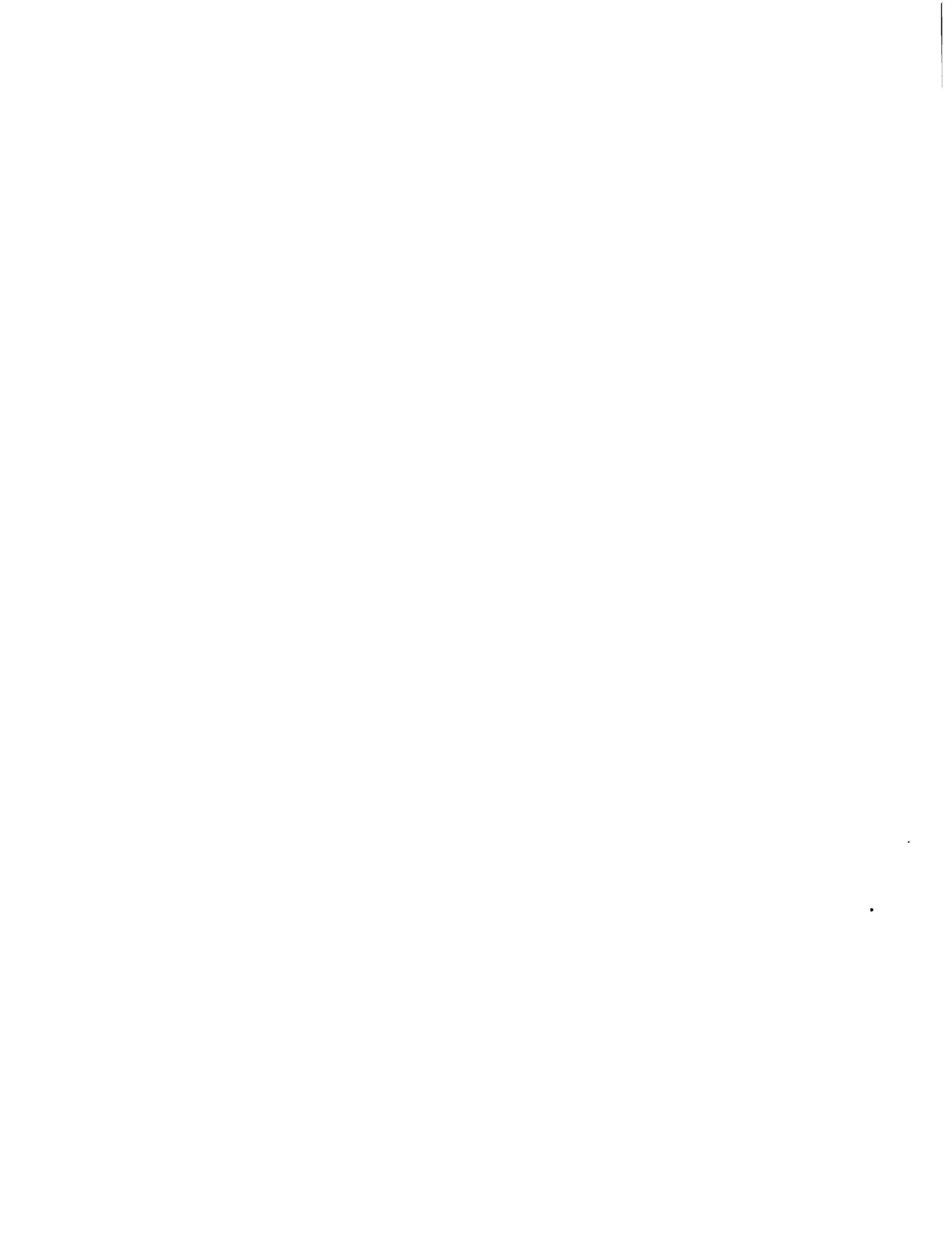
Las cifras anteriores dan razón del hecho de que la pobreza tiende a concentrarse en las zonas rurales del hemisferio. Si se hace un análisis más detenido de la situación, se percibe que al interior del sector rural los indicadores de pobreza se centran en el segmento de agricultores minifundistas 2/.

Al mismo tiempo, si miramos que la población citadina aumenta aceleradamente a costa del crecimiento relativo de la población rural, nos enfrentamos al hecho de que cada vez corresponde a menos brazos producir los alimentos que demanda un número creciente de pobladores urbanos.

El panorama antes descrito denota el impulso, durante tres décadas, de estrategias de desarrollo rural que no han sido capaces de vencer los obstáculos estructurales que generan tal situación. Tal y como se establece en el Plan de Mediano Plazo 1987-1991 del IICA, "...la lucha contra la pobreza rural no puede seguir basándose en estrategias de desarrollo que persiguen sólo el aumento de la producción y la productividad. Es necesario enfocar el problema con un criterio fundamental de justicia y equidad en la participación cívica y política, que aumente el potencial

1/ IICA, Plan de Mediano Plazo 1987-1991, Serie Documentos Oficiales No. 35, San José, Costa Rica, 1986.

2/ División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Agricultura Campesina en América Latina y el Caribe, Santiago, 1986, p.5.



de negociación de la población pobre rural frente al exterior y su participación en los procesos de toma de decisión que la afectan"3/.

Pero se puede agregar que las mismas metas expresadas en términos de mero incremento de la producción y la productividad agropecuarias no podrán ser alcanzadas mientras la mayor parte de la población rural no tenga acceso a la tierra, al crédito, a tecnologías apropiadas, al disfrute de la infraestructura y los servicios públicos, al goce de niveles salariales justos, a la fijación de precios estables y adecuados para sus productos e insumos y a la capacidad para intervenir en la definición de sus propios proyectos; condiciones que en su conjunto le permitan aportar toda su potencia productiva al desarrollo de sus países, gozar de sus frutos y participar activamente en la determinación de su propio destino.

La emergencia de nuevas estrategias

América Latina y el Caribe requieren forjar nuevas estrategias de desarrollo rural. Estas tienen que tomar en cuenta la problemática y los intereses de la población rural más pobre, la que es su objetivo preferente, pero a la vez el sujeto fundamental para su puesta en marcha. Estrategias que procuren, a partir de procesos participativos, garantizar un desarrollo autosostenido y autogestionado. Pero este tipo de desarrollo es impensable si al mismo tiempo el campesinado y los trabajadores del campo no elevan su capacidad organizativa y su nivel educativo, que les permitan organizar sus propios proyectos y poseer una capacidad de negociación que hasta el momento prácticamente no han tenido.

Organización, acceso a los medios de producción, capacitación, participación y capacidad autogestionaria de los pobres del campo, son los ingredientes indispensables que deben estar presentes en las nuevas estrategias que demanda el desarrollo rural de la región. Sin ellos, las políticas orientadas a incrementar la producción agrícola, a incorporar nuevas tecnologías, a elevar el nivel de vida de la población rural, a generar redes más ágiles de comercialización, a proveer nuevas líneas de crédito para la pequeña unidad agropecuaria, están destinadas a reproducir las limitaciones endémicas de las experiencias de desarrollo rural precedentes, que han conducido al paternalismo, al engendro de más dependencia de los pobladores rurales más pobres, al rechazo o abandono de costosos proyectos, al impulso de paquetes tecnológicos inapropiados para las necesidades y la lógica de producción campesina, a la reproducción, en fin, de las condiciones de pobreza que azotan a los pobladores rurales de América Latina y el Caribe.

Participación y autogestión

La apertura de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe hacia el desarrollo de modelos democráticos conforma un panorama

3/ IICA, Op. Cit. p.29.



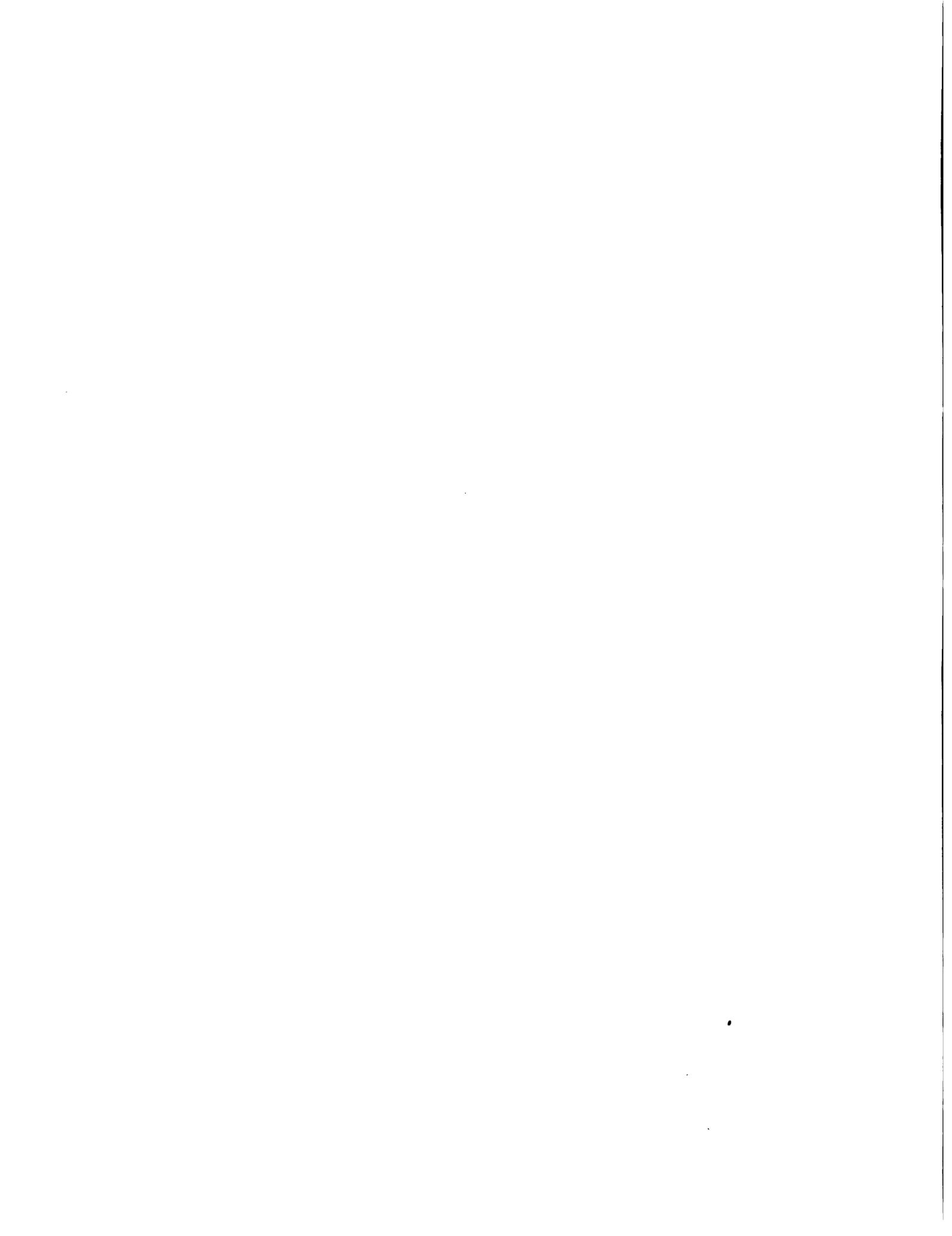
alentador para el impulso de experiencias de desarrollo rural participativas y autogestionarias. Estas ya no presentan a la mayor parte de los Estados de la región como amenazas para su pretendida estabilidad monolítica, sino más bien como verdaderos desafíos para los principios democráticos que los animan. Este marco político crea condiciones sumamente positivas para que cobre plena vida en los campos latinoamericanos y caribeños la nueva utopía que requiere el desarrollo rural.

Pero las nuevas estrategias para el desenvolvimiento rural no han permanecido expectantes en las páginas de documentos y programas. Estas han empezado a desbordar el papel a partir de experiencias hasta el momento puntuales, emergentes del tejido plural y múltiple de las sociedades civiles de los países de la región. Experiencias que hablan de la viabilidad de impulsar iniciativas novedosas de desarrollo rural a partir de las necesidades y el involucramiento activo y protagónico de grupos minifundistas, pequeños propietarios, mujeres campesinas, campesinos sin tierra, productores asociados o cooperativistas, bajo esquemas variados de propiedad comunal, colectiva o parcelaria de la tierra. La consolidación de proyectos productivos diseñados con tecnologías apropiadas a las necesidades, posibilidades y a la lógica de producción y reproducción de las unidades campesinas; de cajas comunales de crédito rural; de experiencias de diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación participativa de proyectos agropecuarios; de circuitos agroindustriales de pequeña escala; de redes alternativas de comercialización; y de procesos alfabetizadores y de capacitación emprendidos a partir de las mismas actividades productivas, hablan de la existencia de estrategias en marcha que abren posibilidades promisorias para conformar un nuevo estilo de desarrollo rural en los países.

II. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG) COMO ALTERNATIVAS

Se observa que a la par de las organizaciones de base de los grupos rurales que han emprendido proyectos de desarrollo innovadores, autogestionarios y participativos, aparecen con gran frecuencia organismos no gubernamentales (ONG), algunas veces como resultado de esas iniciativas surgidas en la base. Son grupos de profesionales, promotores y técnicos organizados autónomamente del Estado en organismos de carácter no lucrativo que generalmente han obtenido una donación o manejan fondos rotativos, y en esa condición llevan adelante una labor de asesoría y acompañamiento a los grupos de base en el impulso de sus proyectos.

Esto no quiere decir que todas las ONG impulsen proyectos y programas de desarrollo rural alternativo. Las hay de todo tipo y factura, y muchas de ellas se limitan a reproducir en pequeña escala los esquemas tradicionales de desarrollo, cargados de paternalismo u otras fórmulas verticalistas que inhiben la participación y la superación del potencial de autogestión y productivo de los beneficiarios. Otras se concentran más en la actividad reflexiva y de investigación y prefieren no involucrarse en la gestación, a la par de los grupos de base, de procesos productivos y de capacitación, limitándose a dar valiosos aportes



teóricos a la compleja labor de repensar el desarrollo agrario de sus respectivos países.

Pero hay otras, las que podríamos denominar Organizaciones de Promoción y Desarrollo (OPD), que juegan un papel clave en la búsqueda y puesta en marcha de experiencias participativas y educativas de desarrollo rural en estrecho vínculo con grupos de pobladores pobres del campo. Definir a estas OPD e identificarlas es una tarea sumamente compleja, por su variedad y multiplicidad, pero es necesario hacerlo si se requiere recoger y sistematizar su aporte y estimular su valiosa contribución práctica para estructurar las nuevas líneas de acción del desarrollo rural.

El origen y el carácter de las OPD

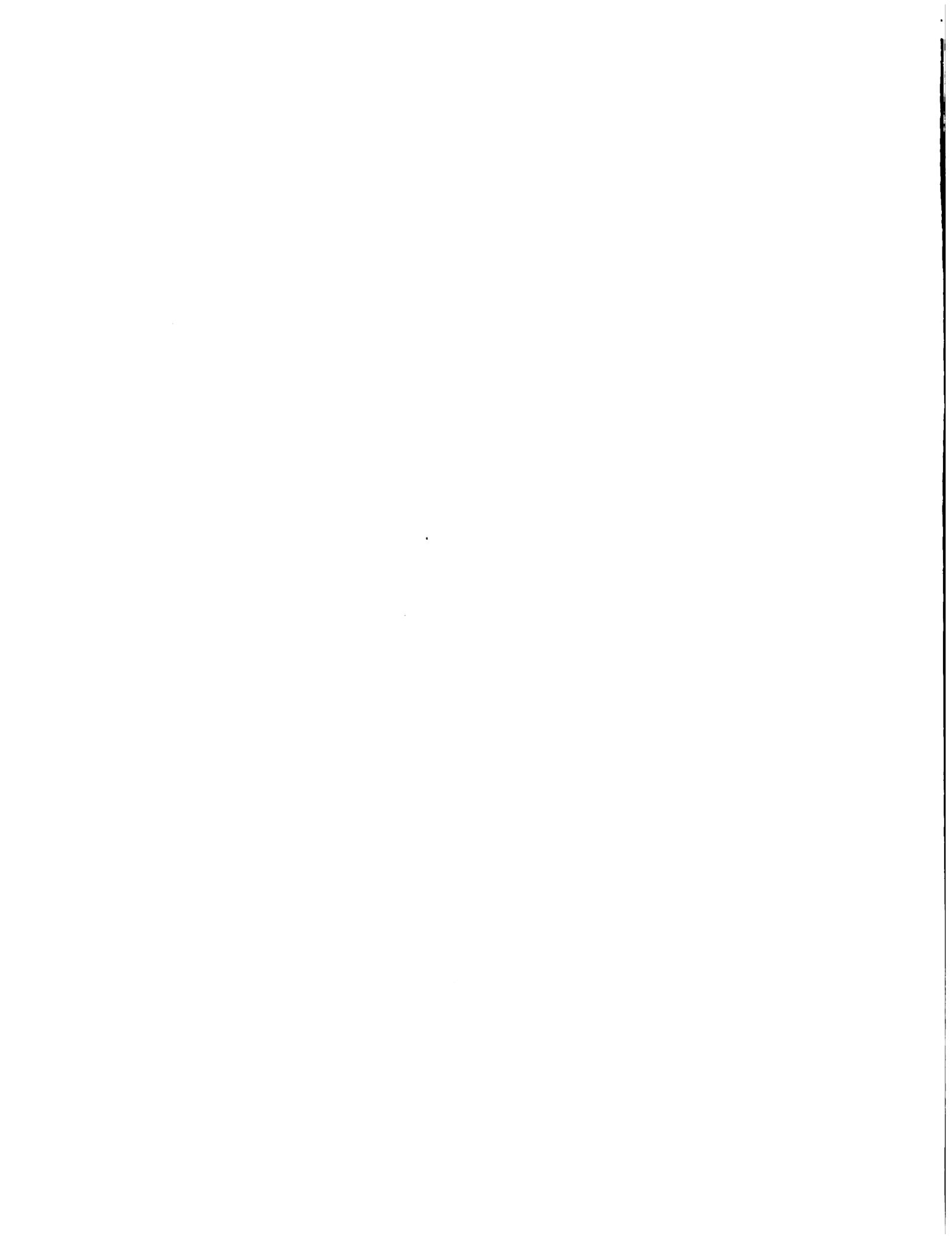
Varios autores que han empezado la labor de estudiar a los organismos de promoción y desarrollo coinciden en situar su origen en América Latina a fines de los años cincuenta, y su proliferación se inicia en la década de los sesenta 4/. Su proveniencia es, sin embargo, sumamente variada.

Fernández y Lopezllera coinciden en que las principales fuentes de origen son las iglesias, las universidades y los partidos políticos; aunque el segundo acierta al agregar a empresas, instituciones estatales y a las mismas organizaciones populares 5/.

Este origen tan variado habla de por sí de la diversidad de corrientes de pensamiento, disciplinas científico-técnicas y prácticas de trabajo que se encuentran presentes en el mundo de las OPD. Sin embargo, hay un primer elemento que las cruza y que les imprime una cierta identidad: Sus miembros dirigentes, en la mayoría de los casos, se separan, renuncian y hasta se enfrentan a su origen para emprender un camino

4/ Arruda, Marcos. El papel de las Organizaciones no Gubernamentales latinoamericanas en la perspectiva de la democracia participativa, Tercera Consulta Internacional CMCH/AD, FAO, Roma, 1985. Fernández, Rubem César. Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG): Una realidad institucional en América Latina, CMCH/AD, FAO, Roma, 1985. Padrón, Mario. Redes y agrupaciones nacionales de Organismos no Gubernamentales de Desarrollo en América Latina: el caso del Perú, Lima, 1985. Lopezllera, Luis (Coordinador). Las Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo (OAPSDs), documento de circulación interna, PDP/ILET, México, 1986. Reuben Soto, William. El sector no-gubernamental en tres países centroamericanos: Panamá, Honduras y Belice, informe de consultoría para la CMCH/AD, FAO, ALOP, Quito, 1982.

5/ Fernández Rubem, César, Op. Cit. p.3; Lopezllera, Luis, Op. Cit. p.5.



alternativo, desprovisto del marco institucional, privado o público, eclesial o seglar del cual provienen. No necesariamente abjuran de los objetivos que animan a las instituciones de procedencia; en muchos casos se mantienen fieles a ellos, pero deciden trocar sus métodos y su forma de organización; prefieren abandonar el a menudo pesado y jerárquico sistema institucional por métodos novedosos y sistemas de organización menos formales y más flexibles, con la mira puesta en una relación más fluida y directa con las organizaciones de base de los grupos populares. En este sentido, las OPD tienen una clara vocación por lo "alternativo" y lo "participativo" en contraposición a lo "establecido" y "verticalizado" que tiende a caracterizar la práctica (no necesariamente los objetivos) de las instituciones de procedencia. He aquí otro elemento de diferenciación entre las OPD y las ONG tradicionales y las instituciones públicas, producto de la "disidencia" que marca la impronta de su origen: la búsqueda de una práctica alternativa y participativa. ✓

Esto conlleva dejar a un lado procedimientos consagrados, jerarquías unguidas por cánones legales, métodos preestablecidos, técnicas prefabricadas y verdades incuestionables; lo que a su vez implica de alguna manera la renuncia al financiamiento seguro y al presupuesto estable.

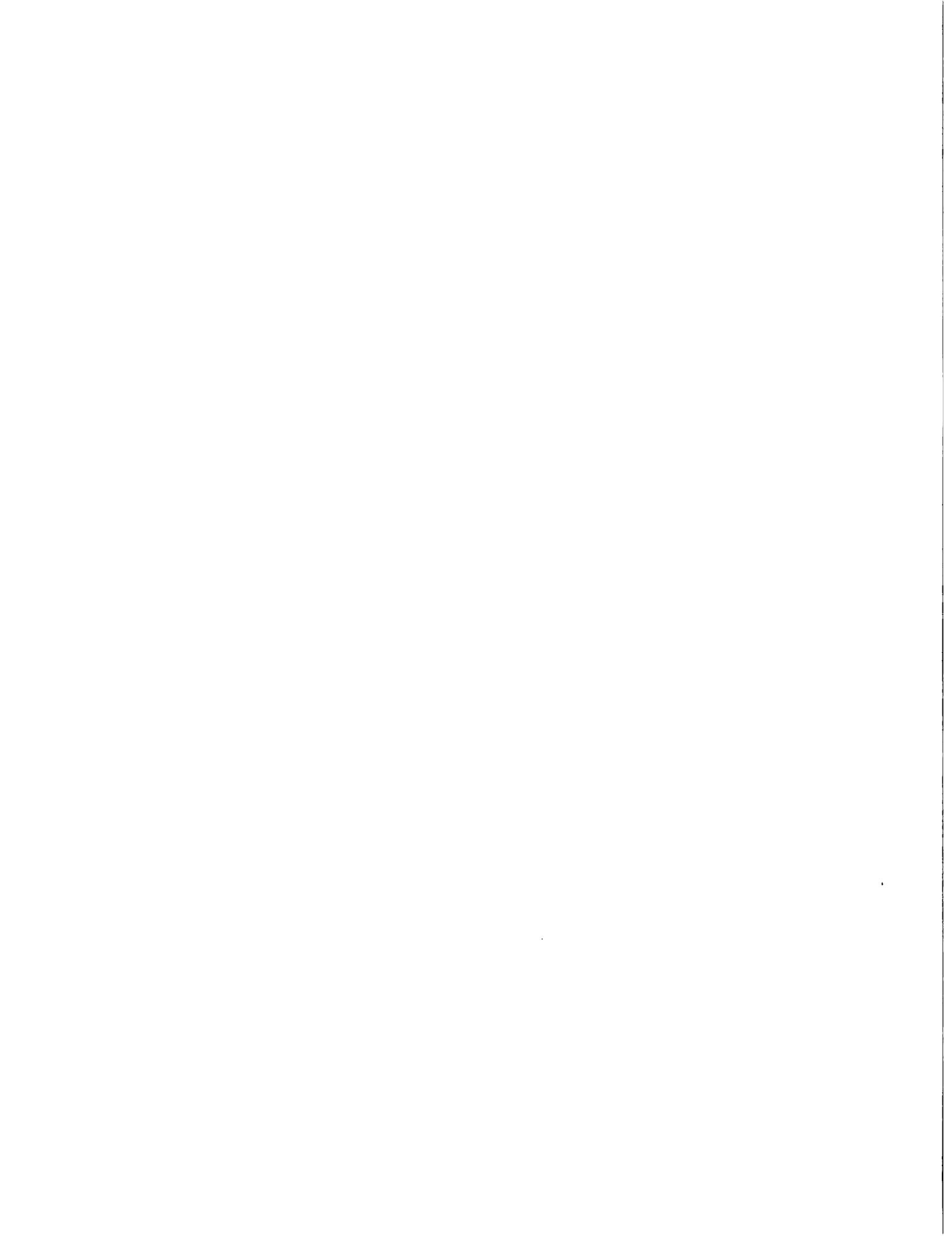
La inestabilidad podría ser el alto precio de la creatividad. Por eso, otro elemento de caracterización de las OPD es su inestabilidad, producto de la búsqueda de nuevas formas y contenidos para su acción de promoción y desarrollo. Las OPD surgen, desaparecen y mutan constantemente como especies en permanente lucha con la naturaleza. El saldo es, sin embargo, generalmente positivo; el número de las OPD tiende a multiplicarse y su diversidad a aumentar. Hay investigaciones que para 1985 precisaban la existencia de 250 OPD en México y 218 en Perú 6/.

La inestabilidad es una característica de las OPD vistas en su conjunto, aunque no necesariamente las afecta a todas. Hay OPD que tienen una prolongada existencia, que han mantenido una línea de acción relativamente constante y coherente y que han llegado a tener un peso significativo en el desarrollo rural de las localidades o la zona en la cual concentran su actividad.

La dependencia económica de organismos donantes y de financiamiento externo, la perenne estrechez para hacerle frente a sus gastos centrales y los constantes altibajos presupuestarios son otra característica de las OPD, la que explica parcialmente la inestabilidad institucional que las aqueja.

La carencia de fondos propios y su autodefinition como organismos no lucrativos colocan a las OPD en condiciones de alta vulnerabilidad

6/ Padrón Mario. Op. Cit. y Esteva, Joaquín (Coordinador), Situación y Perspectivas de las Redes de ONGs que operan en México, mimeografiado, México D.F., 1985.

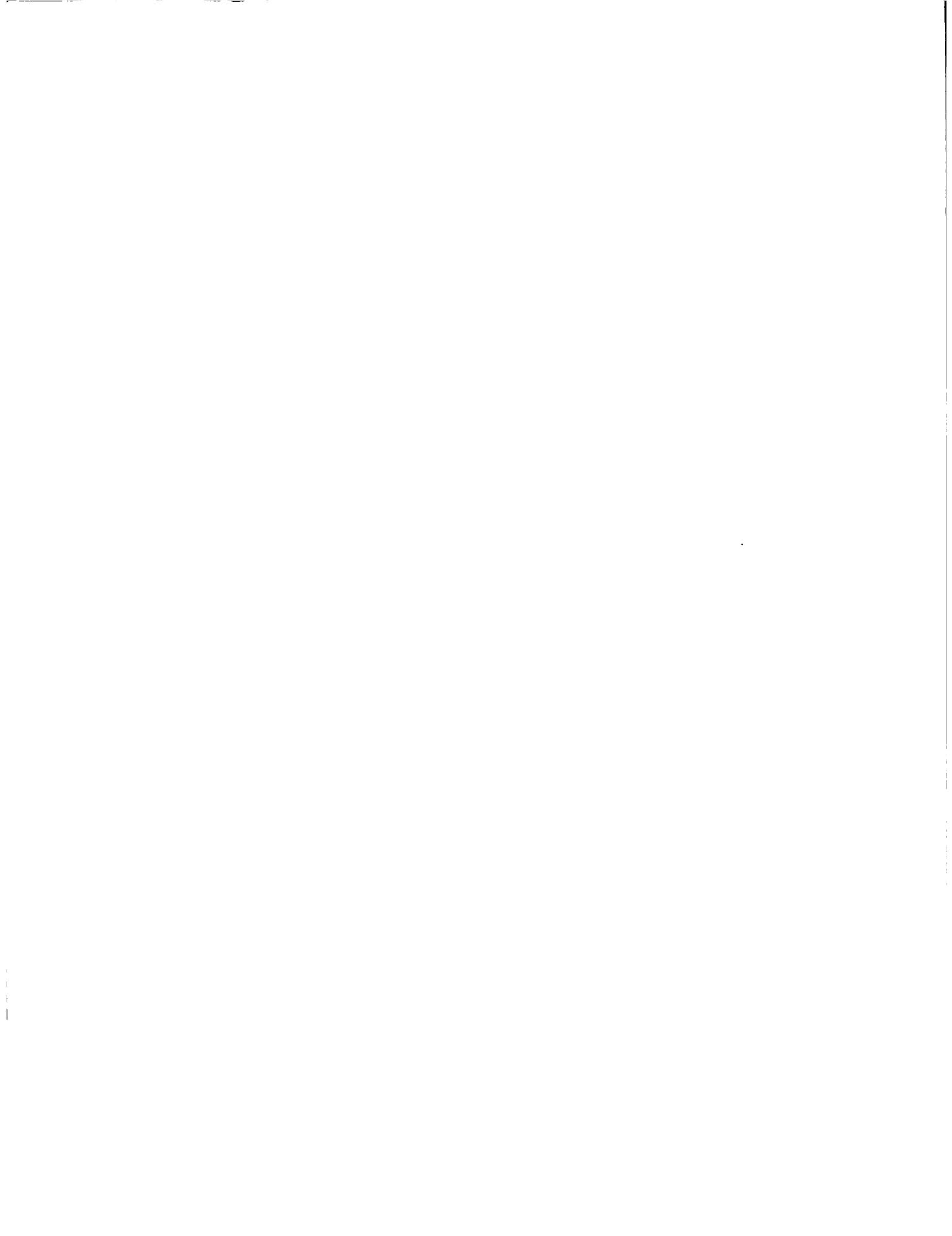


económica al depender de donaciones y recursos financieros externos provenientes de ONG, o de agencias gubernamentales e intergubernamentales del Norte. Su principal fuente de recursos la constituyen sus homólogos del Norte: un creciente número de ONG de Europa Occidental y Norteamérica que a base de recolectas, recursos gubernamentales e intergubernamentales o eclesiásticos, se ocupan de canalizar apoyo económico y técnico a los países del Sur. En este sentido, las OPD forman parte de la cadena de intermediación de ayuda del Norte hacia el Sur. Los montos que moviliza el circuito no gubernamental son pequeños en comparación con el flujo de recursos que fluye por la vida de los gobiernos, pero, además de darse actualmente una tendencia que favorece el crecimiento de los canales privados en relación con los públicos, la ayuda de las OPD de América Latina y el Caribe ya suma decenas de millones de dólares. Tiene un peso significativo y forma parte de una realidad ineludible a nivel de las comunidades rurales y las organizaciones de los sectores más vulnerables del campo de los países de la región.

Esta condición de intermediarias de recursos entre organizaciones de desarrollo del Norte y los grupos de base de la región, propia de las OPD, es a su vez un factor de fuerza y debilidad. Fuerza, en la medida en que estos recursos, cuyos montos pueden ser pequeños en el contexto de la ayuda total que recibe un país para sus programas de desarrollo rural, pueden ser sumas decisivas para el impulso de proyectos prioritarios a nivel local. En esta medida, la movilización de recursos provenientes del Norte les confiere a las OPD poder en ese nivel. Poder que puede ser aprovechado para negociar con los representantes locales de los organismos estatales la apertura de espacios para su funcionamiento y la expresión de los intereses y aspiraciones de los grupos de mujeres, campesinos y trabajadores agrícolas con quienes comparten sus proyectos. Esta cuota de poder no se establece exclusivamente a partir de montos de dólares, marcos, florines o francos que fluyen a través de las OPD hacia el nivel local; también la asociación con gobiernos de países desarrollados, organismos internacionales y organizaciones eclesiales y filantrópicas de indiscutible peso, juega un rol decisivo.

Al mismo tiempo, esa intermediación es un mecanismo de subordinación económica que reproduce, en muchos aspectos, las condiciones de dependencia que priman entre gobiernos del Norte y del Sur, y que con tanta vehemencia se denuncia en documentos e idearios de las OPD. Uno de éstos es la tendencia a privilegiar las relaciones bilaterales con las agencias de financiamiento a la hora de tratar diferencias y pactar acuerdos. La disputa entre las OPD de un mismo país por captar los recursos limitados en manos de las agencias donantes configura en algunas ocasiones relaciones de contiendas y rivalidades entre ellas, que llevan a la desunión y a veces a agrias prácticas de competencia que dificultan la conformación de agrupaciones de OPD para entablar un diálogo y llegar a mejores entendimientos con la contraparte del Norte.

De esta manera, hasta el momento no ha sido posible para las OPD modificar las condiciones en que se desenvuelve la relación con los donantes, a pesar de que entre ellas existe un importante consenso al señalar una serie de limitaciones presentes en esa relación. Ello conduce a



que predominan en la definición de las prioridades de financiamiento criterios que emanan fundamentalmente del Norte; asimismo, se da el establecimiento de procedimientos y ritmos de desarrollo de los proyectos de acuerdo con las necesidades de las agencias donantes, sin que se tomen en cuenta los procedimientos y los ritmos prevalcientes en las poblaciones beneficiarias. Las decisiones finales son tomadas por los organismos donantes, y la riqueza informativa que genera el conjunto de los proyectos que se desarrollan en un país o en la totalidad de la región se concentra en manos de éstos y difícilmente recircula a las OPD o a los beneficiarios.

Varias OPD han emprendido la búsqueda de formas de autofinanciamiento con el fin de disminuir el grado de dependencia financiera. Esta, aunque es una tarea importante, presenta aún grandes dificultades e inconvenientes, entre los que se puede citar el peligro de que los proyectos con perspectivas de autofinanciamiento terminen absorbiendo la mayor parte de la energía y dedicación de la organización, modificándose en este sentido su carácter no lucrativo y de servicio a los sectores más pobres de la población. En el mejor de los casos, estos proyectos de autofinanciamiento pueden servir para cubrir, al menos parcialmente, los gastos administrativos centrales y de preinversión (investigación, contacto con los grupos de base y diagnósticos participativos para la identificación de necesidades y la formulación de nuevos proyectos), que generalmente encuentran reticencia en los organismos donantes para su financiamiento.

Las OPD presentan con frecuencia la paradoja de manejar un abultado presupuesto de proyectos sólidamente financiados, mientras padecen agudas carencias y dificultades para hacerle frente a los gastos administrativos y de preinversión, que son al final de cuentas los que garantizan su supervivencia como institución y establecen las condiciones para definir el giro presupuestario de los próximos años.

El proyecto como unidad básica del funcionamiento de las OPD es otro aspecto que caracteriza a esas organizaciones.

Es a través del proyecto que la OPD establece el vínculo con los grupos de base, obtiene financiamiento, organiza sus recursos materiales y humanos, define sus metodologías de trabajo y evalúa su desempeño. La ampliación del trabajo de la OPD se da generalmente a partir del incremento del número de proyectos, que pueden llegar a ser muchos y variados, si la OPD no logra identificar ejes específicos para vigorizarse. Esto podría provocar un crecimiento desordenado que en general conduce a una crisis de identidad y supervivencia. Extraña contradicción la que rodea a las OPD: la generación de proyectos es la clave de su reproducción y crecimiento, por tanto, el fundamento de la prolongación y ampliación de su relación con los grupos de base, pero al mismo tiempo puede constituir el germen de su propia desaparición.

Por el hecho de que el proyecto es la unidad vital de las OPD, éstas se han visto obligadas a construir, a partir de éste, un complejo lenguaje por medio del cual se comunican con las comunidades y los grupos de

base, con los organismos donantes y con su propia estructura interna. El conocimiento y la permanente elaboración de este sutil y a la vez pragmático "lenguaje de los proyectos", como lo llama Rubem César Fernández, constituye un factor determinante para garantizar el buen desempeño de una OPD 7/.

Este lenguaje va más allá de las palabras, incluye hechos, procedimientos, flujo de recursos, definición de momentos, que tienen significados distintos según sea el interlocutor: el grupo de base, el organismo donante o los integrantes de la OPD. Es por lo tanto un lenguaje polivalente, en el cual un mismo significante está dotado de distintos significados, según sea el contexto cultural e institucional que lo envuelve. Los distintos componentes del proyecto y de la interrelación entre proyectos generan significados, reacciones, expectativas diversas de las distintas partes que intervienen en él.

Así, por ejemplo, el componente presupuestario del proyecto tiene significados muy variados para el grupo beneficiario, para el donante y para los integrantes de la OPD. El balance entre las distintas partidas, el equilibrio entre gastos de personal, gastos de inversión y gastos de operación tiene significados diferentes y genera expectativas diversas entre las distintas partes, lo que provoca una compleja tensión de fuerzas que debe ser correctamente resuelta, ~~so pena de~~ ^{pena de} del fracaso del proyecto. Lo mismo corre para el tiempo de duración de los proyectos, sus procedimientos evaluativos, las prácticas de su ejecución, etc. La sobrevivencia y el crecimiento de una OPD dependen en gran medida del correcto aprendizaje y manejo de dicho lenguaje, lo que pasa por el adecuado conocimiento de su respectivo interlocutor, sobre todo si se toma en cuenta que el donante y/o el beneficiario que participan en cada proyecto tienen intencionalidades no siempre explicitadas. Lenguaje que generalmente se encuentra implícito en el proyecto, tanto en su formulación y ejecución por parte de la OPD como en los cuestionamientos y condiciones puestas por el organismo donante para su aprobación y posterior evaluación.

Las serias limitaciones que impone el proyecto al desarrollo de procesos de aprendizaje, gestión y consolidación organizativa de los grupos de base (que implican lapsos más extensos y un tratamiento integral de la problemática enfrentada), ha llevado a las OPD a plantearse la necesidad de adoptar el programa como unidad base del desarrollo de su trabajo. Este planteamiento ha empezado a ser escuchado por un número creciente de organismos donantes. El Programa confiere a la OPD un acompañamiento más prolongado y sistemático en los procesos que contribuye a gestar acciones conjuntas con los grupos de base y por lo tanto la posibilidad de apreciar los logros y las limitaciones de su trabajo, e introducir las modificaciones para alcanzar los objetivos propuestos.

7/ Fernández, Rubem César, Op. Cit. p.7.

Diversidad de OPD ✓

Un universo tan plural y complejo como el de las OPD de América Latina y el Caribe permite el más variado esfuerzo clasificador. Dependiendo de la variable o grupo de variables que se tomen en cuenta, así será la cantidad y diversidad de tipos de OPD resultantes.

En realidad, los criterios de clasificación y selección de variables dependen fundamentalmente de los objetivos que se persiguen con la desagregación del universo de OPD. Así, si los criterios apuntan a discernir prioridades de relación entre el IICA y estas últimas, hay una primera variable que sirve como punto de partida: las que impulsan acciones de desarrollo rural y las que no lo hacen. ✓

Evidentemente, las primeras constituyen el foco de interés para los objetivos del IICA, a través del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural.

Existe otra variable que es necesario considerar, si se parte de los criterios antes anotados: las que han logrado consolidar permanencia y reconocimiento entre los grupos de pobladores rurales más vulnerables y aquellas otras que se caracterizan por su falta de inserción en esa población rural, su corta trayectoria y su inestabilidad. ✓

Hay finalmente una tercera variable que señala dos tendencias en cuanto a la gestación de OPD: aquellas que emergen como iniciativas de grupos de intelectuales profesionales, que procuran una inserción orgánica con los grupos de pobladores rurales a partir de actividades de promoción y desarrollo, y aquellas otras que son el resultado de la consolidación organizativa de grupos de base que en su proceso de maduración generan iniciativas promocionales y de desarrollo formando intelectuales y técnicos desde sus propias filas o incorporando intelectuales profesionales a ellas. Ambos tipos de OPD resultan de interés para una institución como el IICA, aunque es importante tener en cuenta su origen variado, ya que éste determina especificidades en sus objetivos y su funcionamiento. ✓

Por supuesto que es indispensable definir otros criterios de diferenciación y de prioridad para el establecimiento de vínculos entre el IICA y las OPD, pero éstos tendrán que elaborarse en forma más concreta de acuerdo con los objetivos específicos de las acciones que se esperan desarrollar a partir del vínculo y según las condiciones particulares del país en el cual se ubique la OPD.

Aportes y limitaciones de las OPD ✓

Los aportes y las limitaciones que ofrecen las OPD en la promoción del desarrollo rural de América Latina y el Caribe se desprenden de sus propias características ya señaladas. Las matrices que definen la especificidad de las OPD como organismos presentes en la realidad rural de la región generan potencialidades y limitaciones. Para efectos analíticos, se puede recurrir a un procedimiento antinómico, por medio del cual los aportes y las limitaciones más importantes se establecen como polaridades que emergen de una misma matriz característica. Debe quedar claro que este procedimiento se aplica al análisis de las OPD como fenómeno en abstracto y que, por lo tanto, los aportes y limitaciones que se especifican deben tomarse como tendencias generales que en la realidad concreta de cada OPD no necesariamente se encuentran todas presentes ni aparecen tajantemente ubicadas en su extremidad polar 8/.

Dependen de fondos externos ✓

Las OPD constituyen un eslabón de la cadena de la ayuda externa. Tienen un sitio privilegiado en el circuito no gubernamental de la cooperación internacional. En este aspecto se debe reconocer un importante aporte: el que prestan como eficaces movilizadoras de recursos externos hacia los grupos de base. Una de las dificultades que más se anotan en la canalización de recursos es la limitación que se presenta para que éstos alcancen efectivamente a sus destinatarios. Una masiva cantidad de recursos de la cooperación internacional no llega a los grupos más afectados de la población rural.

Las OPD han ido ganando un mayor reconocimiento como ágiles mecanismos potenciales para canalizar la ayuda externa a sus destinatarios, tanto desde el punto de vista de su costo y beneficio como desde la perspectiva de la calidad de los resultados obtenidos. Es importante anotar también que muchas organizaciones rurales de base no hubieran tenido acceso a recursos externos a no ser por el apoyo obtenido por las OPD que las acompañaron en la formulación de sus proyectos y en los a veces engorrosos y prolongados procedimientos demandados en su gestión, generalmente cubiertos por fórmulas y términos esotéricos.

Sin embargo, en la medida en que la intermediación de recursos externos se ha convertido en la principal fuente de subsistencia de las OPD, ese papel intermediario señala la dependencia que las OPD tienen en relación con los recursos externos y la consecuente pérdida de autonomía que les crea esta situación. Las OPD de América Latina y el Caribe tienen que enfrentar el serio desafío de concebir y poner en marcha un marco de relaciones internacionales que les permita continuar jugando el papel de facilitar el acceso de la ayuda externa a los grupos de base pero

8/ Ver Cuadro 1.

estableciendo al mismo tiempo condiciones que les garanticen una mayor autonomía.

Impulsan estrategias alternativas

La posición crítica de las OPD frente a las estrategias tradicionales de desarrollo las lleva a abocarse a la búsqueda de métodos y acciones alternativas junto con los grupos más vulnerables de la población rural. Como se ha dicho, "lo alternativo" constituye una idea motriz, una vocación fuertemente arraigada en sus miembros. De ella se desprende una extraordinaria potencialidad: la creatividad, el desencadenamiento de procesos puntuales pero de indiscutible valor cualitativo. Estos procesos penetran el tejido social y económico de las comunidades rurales y adquieren, por eso, una perspectiva integral del desarrollo. Como parte del mismo proyecto productivo se despliegan acciones alfabetizadoras y educativas, de investigación participativa, de rescate y valoración de la cultura autóctona; se generan y se apropian tecnologías; y se fortalece la capacidad organizativa y de negociación de los sectores más pobres del campo.

No obstante, la búsqueda de lo alternativo se desenvuelve de manera concentrada en claro privilegio de lo cualitativo. La limitación más importante se presenta en el plano cuantitativo, en su restringida capacidad para multiplicar sus aportes. El desarrollo rural requiere de estrategias remozadas y de alcance profundo, pero al mismo tiempo exige que éstas adquieran una dimensión extensa y masiva. ✓

Bajo nivel de consolidación

Tal y como se observó anteriormente, las OPD cuentan en la mayoría de los casos con una estructura institucional débil y poco consolidada. Su cuerpo administrativo es generalmente pequeño y los procedimientos se encuentran poco normados: las relaciones personales o "cara a cara" imperan sobre las prácticas preestablecidas. La jerarquía interna es en gran medida de carácter informal y con frecuencia las funciones del personal no están claramente delimitadas. Se trabaja sobre una base de confianza más que partir de reglamentos. El personal casi siempre recibe salarios modestos y éste no suele ser muy estable. La vinculación con otras instituciones reviste con frecuencia una gran informalidad; la relación con organismos nacionales, tanto oficiales como privados, difícilmente se encuentra regida por convenios sólidos y de larga duración.

Esta situación, que se podría calificar como de "baja consolidación institucional", confiere a las OPD una flexibilidad y poder de adaptación que no son despreciables.

Ante situaciones sociales y políticas cambiantes, el cuerpo institucional de las OPD puede adaptarse con mayor flexibilidad que otros organismos más pesados e institucionalmente más consolidados. Este poder de adaptación y la ausencia de compromisos evidentes con el poder político establecido ofrece a las OPD una mayor posibilidad de continuar sus

proyectos, a pesar de los cambios que puedan operarse en la escena política.

No obstante, la baja consolidación institucional es también una clara limitación: las características institucionales de las OPD generan permanentes tensiones internas que afectan su rendimiento y su estabilidad.

La acción se estructura en proyectos

Para las OPD, como se ha afirmado antes, "el proyecto es la unidad base de su funcionamiento". Este rasgo propicia el desarrollo de un factor positivo en las OPD: una tendencia a operar en forma descentralizada, directa, específica y diferenciada de acuerdo con las características de los grupos de base.

Pero el hecho de que las OPD se estructuren en torno a proyectos representa al mismo tiempo una importante limitación, pues no les es posible planificar a largo plazo ni elaborar una estrategia de conjunto. El proyecto tiene plazo corto, acción concentrada e incidencia focalizada; si no se encuentra estructurado dentro de un programa de mayor alcance, difícilmente se podrá asegurar su seguimiento, su concantenación con otros proyectos y su efecto multiplicador. El efecto sobre la población beneficiaria puede ser efímero o constituir una fuente de diferenciación social y privilegio.

Universo plural poco estructurado

La multiplicidad y variedad de OPD en un país conforman un universo plural y generalmente poco estructurado. De nuevo, así como en las relaciones internas, en las relaciones entre las OPD predominan lazos informales muchas veces establecidos con base en el conocimiento personal de sus funcionarios. Esta situación crea condiciones ventajosas para que se desarrollen mecanismos ágiles y expeditos de coordinación y solidaridad entre las OPD para el desarrollo de sus proyectos.

No obstante, ese universo plural y poco estructurado crea condiciones para que aparezca una seria limitante, que consiste en la feroz competencia que tiene las relaciones entre estos organismos y que dificulta la constitución de redes estables que les permitan complementarse y enfrentar conjuntamente limitaciones y adversidades.

III. LAS OPD Y EL ESTADO

Como ya se ha mencionado, las OPD se desenvuelven en el seno de la sociedad civil; son grupos que se configuran fuera del poder instituido y que actúan directamente en la base de la sociedad. Su acción tiene necesariamente implicaciones políticas pero no son organizaciones políticas. De esta característica se desprende uno de sus principales aportes para el desarrollo rural: tienen una presencia directa e inmediata respecto a los grupos de base y con ellos definen una relación más

horizontal que las instituciones estatales, a la vez que desencadenan procesos participativos.

Pero al mismo tiempo esa característica ofrece una limitación: las OPD tienden a evadir compromisos con el poder instituido y a definir espacios que pueden ser compartidos con la acción estatal, malogrando la posibilidad de movilizar recursos públicos en favor de los grupos populares con los cuales trabajan.

El proceso de democratización que viven ahora la mayoría de los países de América Latina y el Caribe abre espacios de convergencia entre las OPD y ciertas acciones del Estado que antes resultaban impensables en algunas naciones de la región.

No es posible generalizar ni definir en abstracto cuáles son esos espacios. Corresponde a las OPD de cada país realizar este diagnóstico y resolver la inserción coyuntural. En este sentido, las OPD tendrán que asumir de manera consciente que el ámbito en el cual se desenvuelven las acciones del desarrollo en las sociedades latinoamericanas y del Caribe es altamente conflictivo.

Las OPD no pueden asumir su relación con el Estado haciendo caso omiso de su naturaleza heterogénea, como tampoco negar que éste abarca un conjunto de ámbitos ubicados en la sociedad civil. Por eso, es preciso que las OPD lleven a cabo la identificación de las particularidades operativas y políticas de los diversos aparatos e instituciones estatales, para ubicar los espacios en los que éstas pueden insertarse, manteniendo su autonomía relativa 9/.

Las OPD, al mantener con el Estado ese tipo de relaciones, estarían en condiciones de aportar a los organismos públicos las ventajas propias de su flexibilidad, su eficacia y su capacidad para propiciar acciones participativas, alternativas y diferenciadas de desarrollo.

No obstante, la relación entre las OPD y el Estado pasa por procesos de negociación que incluyen a ambas partes y a los grupos beneficiarios, que sólo tendrán posibilidades de éxito en la medida en que tales procesos impliquen el que los últimos adquieran un poder autogestionario que los capacite para el ejercicio democrático de sus intereses y proyectos 10/. Un elemento clave en la creación de este poder autogestionario de los grupos de base estriba en que éstos dispongan de una estrategia de largo plazo. Esta debe ser propiciada y apoyada por las OPD, y en ella

9/ Guadamuz, Ernesto. Intervención en el taller de ONGs Costarricenses de Desarrollo Rural organizado por el PROADER - IICA, San José, agosto de 1987.

10/ Ibid.

jugarán necesariamente un papel cardinal la diversificación productiva y de los canales de comercialización de los beneficiarios, así como la identificación de fuentes múltiples de financiamiento y apoyo internas y externas 11/.

IV. CONCLUSIONES

Las OPD pueden ocupar una posición fundamental en el desarrollo rural de América Latina y el Caribe. En el contexto de las estrategias de ajuste estructural que actualmente se impulsan en la región, las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo están llamadas a desempeñar funciones cada vez más destacadas. Estas podrían llegar a contrarrestar las tendencias concentradoras y desnacionalizadoras de la riqueza que están presentes en el sector privado, el cual recibe un tratamiento preferencial por esas estrategias.

Si las OPD logran elevar el papel protagónico de los grupos menos privilegiados del campo y contribuyen a potenciar su capacidad productiva y de negociación ante la sociedad política y las estructuras crediticias y de comercialización, estarán contribuyendo a imprimirle al desarrollo rural un sentido democrático y de justicia social. De lo contrario, las estrategias de ajuste, al disminuir el efecto compensador de la acción estatal frente a las tendencias concentradoras que prevalecen en el sector privado, terminarán por profundizar aún más la pobreza rural y desactivar el potencial económico de amplios segmentos de la población campesina 12/.

Sin embargo, para que las OPD puedan cumplir este cometido deben superar en un plazo relativamente corto muchas de sus limitaciones. Entre las más importantes, cabe señalar su bajo nivel de consolidación institucional y su atomización, así como su débil incidencia cuantitativa y la tendencia a desplegar acciones focalizadas y coyunturales, desprovistas de una visión de largo plazo.

En este sentido, es determinante que las OPD logren definir una correcta valoración y ponderación de su papel político y su relación con el Estado. Lejos de negar o evadir su relación con éste, las OPD deben asumirla con plena conciencia de la posibilidad de identificar espacios de complementación con organismos públicos, velando al mismo tiempo por

11/ Reuben Soto, William, Las semillas de futuro pueden germinar en tierra agreste, ponencia presentada en el Encuentro Internacional sobre Educación Socialmente Productiva, CEDAL, La Catalina, Heredia (Costa Rica), julio de 1987.

12/ Relatoría del Taller de ONGs Costarricenses de Desarrollo Rural, PROADER - IICA, San José, agosto de 1987.

asegurar su autonomía y los intereses de los grupos de base con los cuales trabajan.

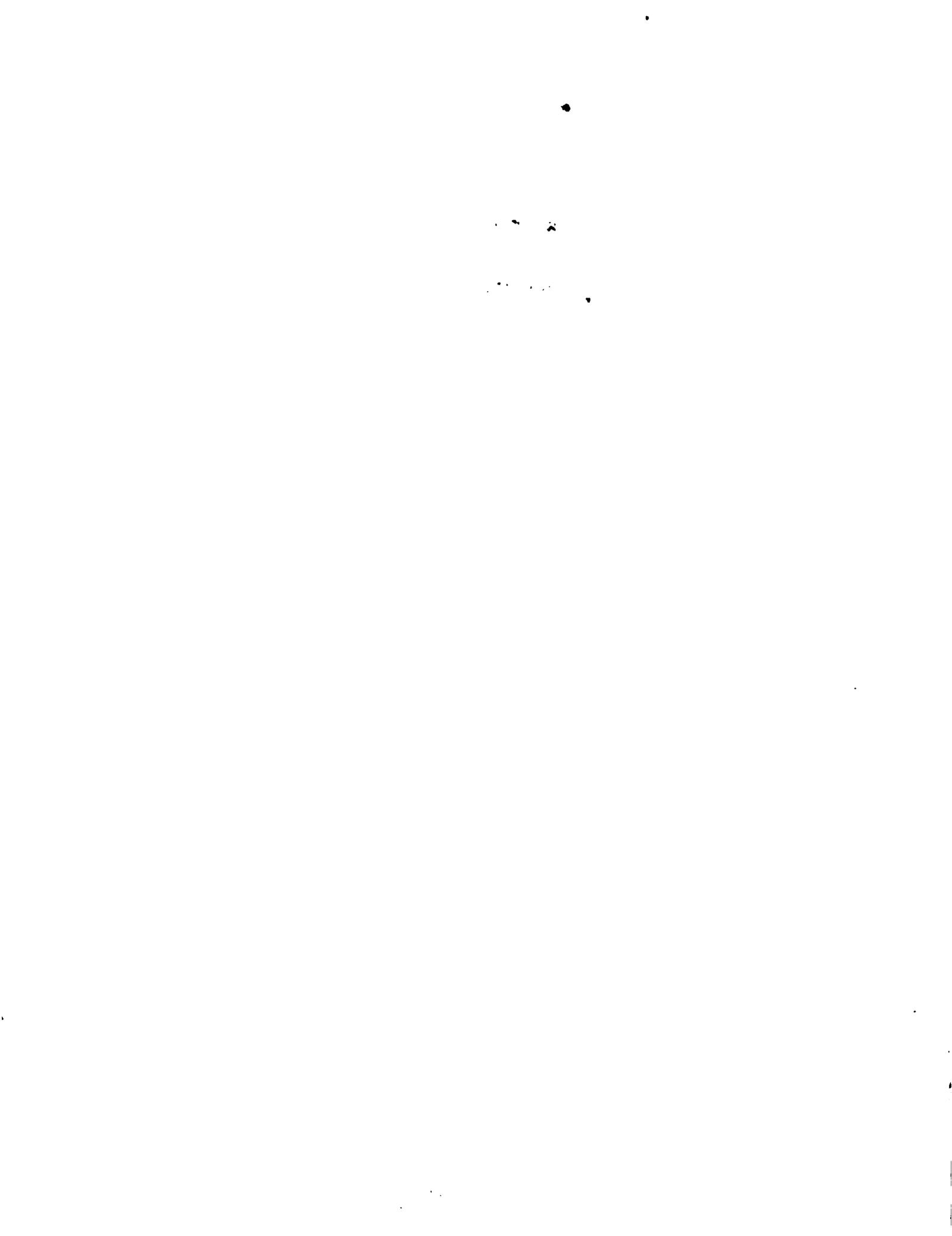
El IICA, a través del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural, puede ofrecer a las OPD apoyos de gran valía, que contribuyan a los esfuerzos que éstas impulsan para superar las limitaciones anotadas. Entre estos apoyos, destaca la posibilidad de ofrecer a las OPD de América Latina y el Caribe, que despliegan acciones de desarrollo rural, programas de capacitación para su fortalecimiento institucional, así como coadyuvar en la consolidación de esfuerzos de coordinación e intercambio nacional y regional entre OPD 13/.

Asimismo, el IICA, en países y espacios determinados, puede facilitar la acción conjunta de organismos públicos y OPD involucrados en proyectos de desarrollo rural.

13/ ibid.

Cuadro 1. Aportes y limitaciones de las OPD

APORTES	MATRIZ	LIMITACIONES
Creatividad e integralidad en el desarrollo de procesos cualitativos de desarrollo rural alternativo.	Propician estrategias alternativas e integrales de desarrollo.	Restringida capacidad para multiplicar y re- producir sus aportes, limitándose a impulsar proyectos de poca significación cuantitativa.
Alto potencial para constituirse en eficaces mecanismos de canalización de recursos externos para los grupos organizados de la población rural, gestionados desde la base.	Los fondos externos son su principal fuente de financiamiento.	Pérdida de autonomía debido a la dependencia que tienen respecto a los recursos externos para emprender sus acciones de promoción y desarrollo.
Elevada flexibilidad y poder de adaptación frente a situaciones cambiantes; pueden llegar a ser estables dentro de situaciones de inestabilidad.	Bajo nivel de "consolidación" institucional.	Bajo rendimiento debido a tensiones y bloqueos originados en un desarrollo institucional precario que a menudo genera cambios inesperados y hasta la misma extinción de la organización.
Operan en forma primordialmente descentralizada y directa.	Su acción se estructura con base en proyectos.	Limitaciones para planificar el largo plazo y elaborar estrategias.
Desarrollo de mecanismos bilaterales ágiles y expeditos de coordinación y solidaridad entre las OPD.	Su universo es plural y poco estructurado.	Predominancia de las relaciones de competencia entre las OPD y dificultad para el surgimiento de redes estables de cooperación y complementación.



INSTITUTO INTERAMERICAN

Apdo. 55-2200 Coronado, C.
Correo Electrónico EIES

CIÓN PARA LA AGRICULTURA

CASANJOSE — Telex: 2144 IICA,
T A R I C A