

## ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO

J. HILHORST \*

### ABSTRACT

*Hilhorst's article tries to show the important of Non Government Organizations within a framework of integrated rural development that implies both eradication of poverty in rural areas and development generated from below. In order to clarify their functioning, it attempts to place the development oriented non government organizations in function of what is considered to be their most important relationships. Further on, some aspects on their effectiveness are discussed, while it elaborates on the notion of integrated rural development as understood here. It ends by presenting some data on the variety of their activities in rural development and some conclusions on government policy and their strategies.*

---

### 1. INTRODUCCIÓN

---

Los ONGs, como organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, juegan un rol de creciente importancia dentro del desarrollo, aunque obviamente no todas ellas se encuentran comprometidas con estas actividades. Sólo interesan los ONGs que muestran, a través de sus actividades, su preocupación por la eliminación de trabas tanto sociopolíticas, económicas y físicas para el desarrollo del potencial humano, particularmente de los sectores pobres. Entendiendo que esta definición dista de ser satisfactoria, tiene como objetivo la sola delimitación de la extensión de este trabajo. Actualmente existe un gran número de estas organizaciones, especialmente en India, donde Gandhi fue un importante promotor, así como en otros países asiáticos, en Africa y América Latina. Muchas de ellas están ligadas a organizaciones religiosas, católicas u otras, pero sin que ésta sea necesariamente una condición.

El objetivo de este artículo es demostrar la importancia de los ONGs dentro del concepto de desarrollo rural integrado que conlleva un enfoque de erradicación de la pobreza en áreas rurales, donde el desarrollo tenga origen en la base. A objeto de clarificar su funcionamiento, la segunda sección intenta enmarcar los ONGs orientados hacia el desarrollo, dentro del marco de sus relaciones, consideradas como las más importantes. Por otra parte, en la tercera sección se debate acerca de la efectividad de

---

\* Institute of Social Studies, La Hague.

Traducción del inglés: Sra. Libertad Burgos L.

estas organizaciones, en tanto en la cuarta sección se elabora la idea de desarrollo rural integrado como es entendida en este trabajo. Finalmente, la quinta sección contiene información en torno a la gama de actividades que presenta el trabajo en el desarrollo rural, a la vez que señala algunas conclusiones tanto sobre políticas gubernamentales como sobre estrategia de los ONGs.

---

## 2. EL MARCO DE RELACIONES DE LOS ONGs ORIENTADOS AL DESARROLLO

---

### 2.1. *Aspectos Generales*

Dentro del Tercer Mundo se encuentran, al menos, dos tipos de ONGs:

- a) Aquellos que trabajan directamente con grupos de sectores pobres, y
- b) El ONG que (a veces) apoya con financiamiento o de otras formas a los ONGs del tipo señalado en a).

Como ejemplos de organizaciones del primer tipo se pueden citar: Ganashathaya Kendra en Bangladesh, CINEP en Colombia y el Sarvodaya Movement en Sri Lanka. Por otro lado, al segundo tipo pertenecen las iglesias cristianas de algunos países y las fundaciones tales como la Fundación Di Tella en Argentina.

No sólo se establece una relación entre ambos tipos de ONGs, sino que además se mantienen otros nexos que son considerados de importancia para su continuidad de funcionamiento. Los ONGs del tipo a) plantean su relación más importante con los sectores pobres, existiendo adicionalmente relaciones con el Gobierno. Asimismo, cierto número de estos ONGs mantienen a la vez nexos con otras organizaciones del mismo tipo en el extranjero. De estos últimos se puede citar a OXFAM, CEBEMO, MISEREOR, Terre des Hommes, etc., además de organizaciones europeas y norteamericanas, las que principalmente ofrecen apoyo financiero y que pueden encontrarse trabajando en países del Tercer Mundo en contacto con sectores pobres.

### 2.2. *Relaciones entre ONGs del Tipo a) y los Sectores Pobres*

La naturaleza de las relaciones entre los ONGs a) y los sectores pobres está determinada por un complejo conjunto de factores que, entre otros, comprende las posiciones de los miembros del ONG y las de los sectores pobres en general, tanto como de grupos de ellos. Existe además lo que se considera la "situación" de los ONGs y de los sectores pobres. Por "situación" se entiende las relaciones que tanto los sectores pobres y los ONGs mantienen con otras instancias, así como los medios económicos de que dispongan. Actualmente es un tanto difícil generalizar acerca de la situación de los sectores pobres más allá de la observación, que se caracteriza por la dependencia política e incluso por la alienación, la falta de organización y la incertidumbre diaria respecto de los medios de sustento. Estas características señaladas indican que la acción en favor de estos sectores debe apoyarse en una estrategia general de organización que refuerce su posición de negociación. Sin embargo, la falta de un conocimiento generalizado de ciertos aspectos más específicos de su situación, que dicen relación con la seguridad de contar con un ingreso constante y creciente, hace difícil, si no imposible, complementar la estrategia de movilización y organización con aquella que aspire a un nivel mayor de

bienestar material y que pueda ser operacionalizada en casi todas las condiciones. Dicha falta de conocimiento generalizado constituye un serio problema, en tanto obstaculiza considerablemente la erradicación de la pobreza<sup>1</sup>.

Existen ONGs a) que están conscientes de este problema, lo que determina el método de relación con los sectores pobres. Más que imponer una solución, se trata de identificar, a través del diálogo entre los ONGs y los grupos específicos, los medios para resolver los problemas que afectan a los sectores pobres, intentando en la mayoría de los casos alcanzar un mayor grado de confianza en sí mismos.

La comprensión de los principios básicos no los lleva necesariamente a tomar la actitud implícita en lo arriba señalado. Por una parte, este objetivo no se logra debido a que los trabajadores en terreno de estos ONGs no pueden desprenderse de sus actitudes paternalistas. Krause indica que en Kerala los trabajadores en terreno de un ONG patrocinado por la iglesia y una organización similar alemana tuvieron ese tipo de actitudes. Señala que, debido a la insuficiencia en las relaciones entre los trabajadores en terreno y los grupos locales, se ha llevado a estos últimos a tomar una actitud pasiva. Estos trabajadores están convencidos que los miembros de estos grupos locales no estarían, en general, en condiciones de "plantear sus puntos de vista" o de entender las interrelaciones reales implícitas en los proyectos. (Krause, 1980, p. 276). Asimismo, otra de las causas se encuentra en la forma en que el ONG se relaciona con el gobierno. Nitish De, haciendo referencia al Programa de Desarrollo de Maharashtra Village, concluye que el ONG comprometido en su implementación trabajó sobre la premisa de que el programa funcionaría dentro de la estructura político-legal del Estado. Esta situación los llevó a formular objetivos que se limitaron a mejorías del desarrollo económico y sociocultural del pueblo, no habiéndose hecho frente a las contradicciones internas del proceso. Así, se eludió encontrar solución a los problemas de los Harijans sin tierra, el sector más pobre. En otras palabras, la naturaleza de las relaciones entre el ONG y el Gobierno hizo imposible un nexo con los sectores pobres.

### 2.3. *Relaciones entre los ONGs a) y el Gobierno*

Tanto el Gobierno de la India como el de Sri Lanka han avanzado en reconocer la importancia que los ONGs tienen en el desarrollo rural. Aunque la historia de organizaciones tales como Rama Krishna Mission y Arya Sainaj se remonta al siglo XIX, la acción de voluntariado orientado hacia las áreas rurales "sólo cobró importancia, tanto en forma como en dirección, con el surgimiento de Gandhi como un carismático líder nacional en los años 30" (Gupta, 1979, p. 11). Inspirada en su filosofía, hubo mucha gente que se volcó a trabajar en los pueblos, en lo que se llamó programa "constructivo". Aunque el tipo gandhiano de agencias de voluntariado perdió su prominencia tanto en el perlado de liderazgo de Nehru como en los años subsiguientes, el rol que han jugado y la identificación con las ideas que llevaron a la India a lograr la independencia los convirtieron en casi una contraparte natural del Gobierno. Aún existen ligados a los ONGs apoyados por comisiones religiosas y misiones de origen cristiano y a un tercer grupo de ONGs que tienen un enfoque profesional financiados tanto por el Gobierno como por fundaciones internacionales.

La estrecha relación entre el Gobierno y los ONGs orientados al desarrollo tal como se da en la India no puede ser caracterizada como una

---

<sup>1</sup> Esto no significa que no existan otros problemas en relación a esto.

relación típica. Son muchos los gobiernos que miran con cierto grado de preocupación este tipo de organización. En tanto su objetivo es hacer efectivo un cambio sociopolítico y económico, es apenas lógico que aquellos gobiernos que a menudo enfrentan un precario equilibrio político y, por lo tanto, no deseen cambios, tiendan a interferir en el trabajo de estos ONGs. Esta situación puede ejemplificarse con el caso de CINEP en Colombia.

"Desde su fundación y hasta hoy día, el CINEP está dirigido por los jesuitas, lo que significa que hasta cierto punto depende del apoyo (o al menos de la tolerancia) de la jerarquía local de la Iglesia Católica" (Rojas, 1979, p. 5). Por otra parte, la Iglesia apoya al Gobierno, estando el CINEP vigilado muy de cerca por este último. Recientemente, dos de sus directores fueron encarcelados y puestos en libertad posteriormente.

A menudo y casi como condición necesaria de trabajo para los ONGs orientados al desarrollo en América Latina, éstos deben buscar el patrocinio político en términos de un paraguas que los proteja del riesgo de cierre de sus actividades por parte del Gobierno. En América Latina este patrocinio es a menudo provisto tanto por la Iglesia como por otras instancias sociales. Así, por ejemplo, las Fundaciones Nacionales de Desarrollo reciben parte importante de sus fondos de organizaciones como bancos y otras empresas.

El carácter de las relaciones entre los ONGs orientados al desarrollo y el Gobierno es un factor importante, que dice relación con la extensión del quehacer y el punto hasta el cual los ONGs pueden actuar como agentes del desarrollo. Obviamente, en este contexto, la naturaleza de los objetivos que el Gobierno persigue es una determinante de importancia. Si dentro de los objetivos principales del Gobierno se encuentra un rápido cambio sociopolítico en favor de los sectores pobres —si es que pudieran hallarse tales objetivos— el rol de los ONGs puede tener mucha importancia. Si no es ese el caso, los ONGs tienen que optar entre una relación estrecha con el Gobierno; por tanto, renunciar a la posibilidad de trabajar con los sectores pobres, y una asociación estrecha con estos sectores, lo que significa arriesgar la continuidad de su existencia. Aquellos ONGs que han elegido esta última opción, a menudo carecen de fondos, los que no encuentran en su país.

#### 2.4. *Relaciones entre ONGs orientados al desarrollo y los ONGs extranjeros*

Entre los ONGs orientados al desarrollo y los ONGs extranjeros que se plantean objetivos similares, se da una relación un tanto compleja que tiene sus causas en ciertas circunstancias como las que se señalan a continuación. Por una parte, entre ellas existe cierto grado de competencia, en tanto ambas trabajan con sectores pobres. Por otra, los ONGs nacionales perciben a los ONGs extranjeros básicamente como agencias de apoyo financiero, lo que implica que su relación tenga una naturaleza oportunista. Asimismo, la motivación de la relación entre ambas puede abarcar desde el deseo de influir sobre el proceso de desarrollo en el Tercer Mundo con base en objetivos preestablecidos para los cuales la disposición de fondos es un instrumento, hasta la intención de establecer un diálogo con ONGs similares en el Tercer Mundo. Cualquiera sea el caso, el ONG nacional intentará evitar las situaciones de dependencia de un solo ONG extranjero. Otro factor de complejidad se encuentra en el hecho de que a veces los ONGs extranjeros piden la opinión a los ONGs nacionales acerca de la validez de las proposiciones para costear proyectos que han

sido generados, ya sea por grupos locales organizados o semiorganizados en sus respectivos países.

Debido a que se ha investigado poco sobre el funcionamiento de estas relaciones, no es mucho lo que se puede agregar en término de generalizaciones en torno a ellas. Históricamente hablando, los ONGs extranjeros parecen haber nacido debido a las demandas ejercidas por los misioneros de países europeos y posteriormente de Estados Unidos, a las colonias y ex colonias de estos países. Los fondos han sido a menudo canalizados a través de organizaciones de la Iglesia, establecidas con este propósito, aunque han sido frecuentes las iniciativas promovidas por misioneros de comunidades locales. La tendencia hacia el profesionalismo en ambos mundos, así como los cambios en la perspectiva entre las iglesias en relación a la naturaleza de su rol, han llevado hacia el nacimiento de los ONGs orientados al desarrollo que no son parte de la Iglesia en términos formales, pero que a menudo están estrechamente ligados a ella. Por otra parte, también han nacido ONGs que no tienen este tipo de nexo.

Lo que está claro es que el patrón de relaciones entre los ONGs nacionales y los extranjeros se ha tornado cada vez más complejo, en tanto se han originado ciertos elementos de competitividad y problemas de monopolización de ciertos nexos, como resultado de la tendencia existente entre los ONGs nacionales y los grupos locales de solicitar fondos a más de un ONG extranjero para cubrir un mismo propósito específico.

---

### 3. EFECTIVIDAD DE LOS ONGS ORIENTADOS AL DESARROLLO

---

#### 3.1. *Criterios de eficiencia*

Hace poco tiempo atrás, los representantes de varios tipos de ONGs orientados al desarrollo nacional definieron diez condiciones que deben darse para poder hablar de éxito en la relación entre los ONGs y los Grupos Objetivos (GO).

Este grupo de representantes hizo mención a la generación de un remanente reinvertible como la primera condición que debe cumplir un proyecto que sea resultado de la relación entre un ONG y un grupo objetivo. La argumentación para apoyar esta afirmación está dada en un estudio de Landivar (1978), en relación a los proyectos de los ONGs en cinco países de América Latina. Una de las conclusiones de este estudio dice que "los proyectos diseñados hacia un específico y exclusivo beneficio social no tuvieron, en el lapso de siete años, un efecto permanente; en tanto, por el contrario, aquellos proyectos que generaron ingresos adicionales planteándose una promoción social intensa, a la vez que la reinversión del remanente obtenido, hicieron posible que los GO pudieran llevar a cabo con mayor eficiencia las tareas sociales propuestas".

El mismo estudio señalado anteriormente arroja una segunda condición de gran importancia y que dice relación con la dinámica de los GO y el grado de adaptación a ésta por parte de los ONGs, más que las expectativas o concepciones ideológicas de los ONGs.

La tercera condición se encuentra en el grado de claridad con que se proceda a identificar el GO: sin una clara definición, se hace difícil alcanzar la organización y la acción concertada del GO. El grupo de representantes señaló a este respecto que un primer paso pudiera ser la posibilidad de entregar solución a los problemas de los sectores de extrema pobreza.

Una cuarta condición identificada por este grupo tiene que ver con el desarrollo de capacidades administrativas. Esta condición está especialmente señalada para aquellos ONGs que se autoadministran y que adquieren responsabilidades económicas en un medio económico competitivo. Para ellos esta condición es primordial en tanto determina las posibilidades de ahorro y reinversión.

La quinta condición está relacionada también con la naturaleza del proyecto: se refiere a su carácter en términos de proveer seguridad a futuro. Las próximas tres condiciones se orientan hacia los GO y el carácter de las relaciones entre sus miembros: por una parte deben funcionar como grupo y, por otra, deben tener disposición tanto a confiar como a aprender unos de otros. Respecto a esta última condición, se enfatiza la necesidad de que también esté presente en la relación ONG-GO. La última de estas tres condiciones dice relación con la institucionalización. Aunque la institucionalización de los GOs como asociación, cooperativa, empresa autoadministrada o de cualquier otra forma, es a menudo considerada como un paso importante hacia la independencia social y económica de los GOs, el grupo de representantes advirtió sobre los peligros de tamaño que los pueden conducir a la burocratización y a la inflexibilidad. La flexibilidad es considerada también de importancia básica para la eficiencia de los ONGs.

Y como última condición se plantea que los ONGs deben tener constantemente presente el hecho de que los GO son la razón de su existencia. Estas diez condiciones, que surgen tanto de la investigación como de la experiencia de los miembros del grupo, pueden servir para identificar algunos criterios mediante los cuales evaluar el trabajo de los ONGs. Aunque sin duda existe cierto grado de subjetividad, pareciera que por lo menos los siguientes criterios están presentes: 1) Los GOs deberían independizarse, tomando posiblemente la forma de un ONG; 2) Los proyectos emprendidos por él tendrían que tener efectos externos; 3) Deberían disminuir la pobreza, y 4) Deberían ser autosuficientes.

En la evaluación de 17 proyectos en Nigeria y Kenya patrocinados por ONGs, Barclay (1979) usó criterios similares, habiendo diseñado su estudio con el fin de determinar el impacto del desarrollo de tales proyectos. Barclay entiende el impacto del desarrollo bajo tres dimensiones:

- 1) "Beneficios directos generados por el compromiso de recursos de los ONGs".
- 2) "Potencial de continuidad de estos beneficios una vez que los recursos donados se terminen o sean caducados", y
- 3) "Perspectivas de desarrollo a futuro de actividades afines, por la misma población participante..." (Barclay, 1979, p. 106).

Estas dimensiones pueden considerarse criterios para evaluar los proyectos de los ONG-GO y están próximas a aquellos criterios presentados por el grupo de representantes.

Barclay considera que estas dimensiones están determinadas por una serie de variables independientes, de las cuales un primer conjunto tiene relación con la estrategia de los ONGs patrocinantes y un segundo conjunto al medio en que se desarrollan los proyectos.

En términos de los objetivos de esta monografía, adquiere cierta relevancia la especificación de la segunda dimensión que Barclay llama impacto del desarrollo. El potencial de continuidad lo determina a través de tres indicadores: a) la *eficacia* para tomar decisiones por parte de las organizaciones locales, es decir, la eficacia con que el GO maneja las

actividades asociadas con el proyecto; b) compromiso de recursos, es decir, el grado hasta el cual contribuyan los miembros del GO para enfrentar el costo del proyecto, y e) suficiencia de mecanismos para movilizar los recursos, es decir, la capacidad de movilización de recursos en relación a las demandas potenciales propuestas por el proyecto.

Otro aspecto del estudio de Barclay que merece atención dice relación con la primera del conjunto de dos variables independientes. Las variables de la estrategia del ONG están dadas en términos de cuatro diferentes estrategias del ONG:

"Estrategia 1: complementar un proyecto comunitario específico que esté planteado como autosuficiente, con fondos para materiales y/o equipos..."

"Estrategia 2: apoyo en menor escala a proyectos que dependan de grupos pequeños a nivel local y que se planteen el desarrollo de actividades y la toma de decisiones importantes..."

"Estrategia 3: un compromiso mayor de asistencia técnica y un grado más alto de responsabilidad de parte de las organizaciones de voluntariado de carácter privado y de los ONGs en la definición y dirección de las actividades del proyecto..."

"Estrategia 4: apoyo financiero y técnico a proyectos iniciados y llevados a la práctica por el Gobierno anfitrión" (Barclay, 1979, p. 119).

Barclay concluye que dentro de su muestra "las estrategias 1 y 2 se pueden asociar con un impacto alto o moderado, en tanto que la estrategia 3 presentó un impacto marginal y la estrategia 4 tuvo en dos oportunidades un impacto marginal y moderado en una": (Ibid, p. 120). Dams opina que los proyectos de desarrollo rural de grupos autosuficientes deberían ser evaluados en términos similares, en el sentido de que, junto a los efectos internos, se deberían considerar los efectos externos. Entre los efectos internos, Dams considera como relevantes las siguientes cuatro dimensiones: motivación y movilización social, formas de organización económica, resultados socioeconómicos tales como ingreso y empleo, y estructuras de toma de decisiones y democratización. El proyecto tendrá una calificación más alta o más baja dependiendo de los logros de éste en cada una de las cuatro dimensiones señaladas. Entre los efectos internos, Dams distingue aquellos que influyen en otros grupos autosuficientes, los que atañen a la localidad y aquellos que tienen que ver con formas de mercado y formación de precios (Dams, 1980, p. 227).

Queda claro que existen factores comunes de importancia en los tres conjuntos de criterios para la evaluación de los proyectos, resultado de la cooperación entre los ONGs y los GOs. El más obvio es el énfasis en el desarrollo con base en la confianza que estos grupos puedan tener en sí como grupo, en el sentido que tanto la autoadministración del proyecto por el GO y la continuidad en el flujo de los beneficios derivados de éste son considerados como características esenciales para un proyecto exitoso. Tanto Barclay como el grupo representativo de los ONGs agregan que la naturaleza de las relaciones entre los ONG y los GO es un factor determinante de importancia. Asimismo, los efectos externos son considerados como importantes, y tanto Dams como Barclay los explicitan, al punto que Dams distingue tres tipos de dichos efectos. El grupo consideró la acción social de los participantes casi como una característica esencial de todos los proyectos.

La importante conclusión a la que llega Barclay acerca del rol de la estrategia de los ONGs como determinante del éxito es sustentada por la

evidencia proporcionada por Krause, y que se señaló anteriormente, sobre los programas de desarrollo en Kerala. El patrocinio que los ONGs entregan a los proyectos de desarrollo, según los términos de la clasificación de estrategias de Barclay, tiene un alto grado de confianza en las estrategias 3 y 4, siendo obvio que no tomó en consideración el hecho de que las relaciones ONG-GO deberían estar caracterizadas por la confianza mutua y la disposición a aprender.

### 3.2. *Escala de operaciones*

Las características del trabajo realizado por los ONG y los GO lo transforman en un elemento importante en la estrategia de desarrollo llamada "desde abajo" (*"from below"*). La importancia que los ONGs han otorgado a la dinámica de las relaciones entre los miembros de los GOs apunta al respeto por las formas tradicionales de cooperación entre los campesinos, respeto que también parece implícito en el uso relativamente amplio de la cooperativa como medio para institucionalizar los esfuerzos económicos de los grupos de autogestión.

Dejando de lado, por el momento, si la cooperativa es necesariamente la forma adecuada de institucionalizar la autoayuda, se pueden encontrar en la literatura sobre cooperativas algunos aspectos relevantes para el tipo de problemas que enfrentan los grupos locales de autoayuda cuando intentan mantener los logros de su acción como cooperativa. El acucioso estudio hecho bajo el auspicio de UNRISD (1975) acerca de las cooperativas es un tanto decisivo en algunos aspectos de sus conclusiones: a) la influencia fuerte y directa por parte del Gobierno en el estímulo a la organización de grupos de autoayuda ha tenido efectos negativos en el sentido que los sectores más pobres de la población rural son excluidos si no necesariamente del grupo, si de las posiciones de liderazgo; b) el éxito duradero de estas organizaciones depende del apoyo que reciben de organizaciones similares del nivel secundario y terciario.

La primera de estas dos conclusiones se apoya en una observación de Gupta:

"La burocracia es altamente estructurada, monolítica, normada con reglas que especifican, virtualmente en cada momento, la función, el poder y las relaciones. Naturalmente, tiene poca flexibilidad para tratar con los problemas reales de la gente... Por cuanto las agencias voluntarias u ONGs están libres de estas coerciones se encuentran mejor equipadas para manejar situaciones de nivel 'micro' que incorporan a grupos pequeños, donde el contacto cara a cara y las relaciones humanas más estrechas son vitales para el éxito del programa". (Gupta, 1979, p. 31).

La segunda conclusión del UNRISD es importante por varios motivos: a) apunta a la necesidad de considerar el problema del desarrollo rural como un problema que va más allá de la situación inmediata de la pobreza rural; b) implica que se debería encontrar solución a los problemas que enfrentan los ONGs al poner en acción organizaciones tales como las secundarias y terciarias, por lo que c) se requiere la definición de una escala de análisis dentro de la cual se pueda estudiar seriamente el segundo nivel, de modo que permita la elaboración de una estrategia que haga posible el desarrollo de sólidas organizaciones en ese nivel.

Se puede señalar que el carácter exacto de las organizaciones de segundo nivel está estrechamente ligado a los fines de la organización

primaria. Cuando esta última se encuentra comprometida con créditos, las funciones del segundo nivel son un tanto diferentes a las que tendría si las organizaciones primarias tuviesen como compromiso el *marketing* o la provisión de servicios de salud. Sin embargo, casi siempre el nivel secundario tiene que ver con la entrega de servicios que requieren un conocimiento práctico más desarrollado que el que se puede encontrar comúnmente. Además, siendo esto particularmente válido para organizaciones con funciones económicas, aquellas de segundo nivel pueden verse urgidas a resistir las presiones que se originan en el resto de la economía donde están funcionando las organizaciones primarias.

Desde un punto de vista locacional, los miembros primarios deberían poder acceder permanentemente a las organizaciones secundarias, como también, viceversa. Esto significa que en general estas organizaciones no deberían localizarse en una aldea o villa, sino que en un pueblo rural. De este modo, la escala mínima de análisis que debería adoptarse sería el área de influencia de estos pueblos. En muchos países es exactamente ésta la escala a la cual se diseñan los programas de desarrollo rural y son implementados por las agencias gubernamentales.

Estas consideraciones sobre las relaciones entre las organizaciones primarias y secundarias tienen cierta relevancia a raíz de lo que se discutió en la sección anterior. Son muchos los ONGs que consideran que, de algún modo, los GO deberían adoptar, con el tiempo, ciertas formas de institucionalización que eviten preferentemente el pago de salarios a sus miembros y que también se caractericen por su autogestión. En el momento en que esta institucionalización toma forma, se puede decir que el GO ha pasado a ser una organización primaria en los términos mencionados anteriormente. Cuando esto sucede, el ONG que apoyaba al GO actúa, de hecho, como una organización secundaria. Para evitar lazos que fácilmente pueden degenerar en dependencia de la organización primaria, el ONG no debe ayudar a establecer una organización secundaria.

Los problemas que encaran los ONGs que estimulan este tipo de desarrollo son variados, especialmente cuando deben operar sin respaldo oficial. Más específicamente, estos problemas podrían agudizarse cuando, por ejemplo, reorganizan los flujos de producción agrícola, hasta el punto de amenazar seriamente la subsistencia de quienes han organizado, hasta ese momento, la comercialización de esos productos. Las presiones que por ello afectan a las organizaciones estimuladas por los ONGs pueden atenuarse sólo si se encuentran alternativas para los sectores opositores y, con respecto a esto, parece necesario desarrollar una investigación.

Otro problema que puede surgir dice relación con los peligros del gran tamaño que pueda adquirir el trabajo del ONG. Las ventajas mencionadas por Gupta pueden desaparecer si no se encuentra la forma adecuada para estimular la creación de organizaciones primarias y secundarias. Si esto no ocurre, la despersonalización de las relaciones propias de la profesionalización y burocratización pueden derivar en un abandono de los objetivos originales y, por ejemplo, las organizaciones primarias pueden perder su capacidad de toma de decisiones.

Sea cual fuere la solución que los ONGs encuentren para resolver estos problemas, adicionalmente deben enfrentar el hecho de decidir el momento en el cual el GO ha llegado a ser lo suficientemente independiente como para aminorar la intensidad de la relación.

---

#### 4. DESARROLLO RURAL INTEGRADO

---

El término Desarrollo Rural Integrado (DRI) se usa frecuentemente para indicar estrategias de desarrollo algo diferentes. Estas estrategias difieren no sólo respecto a los objetivos, sino, también, respecto a los instrumentos. Así como para algunos la modernización de la agricultura, con base en cultivos en gran escala e industrias de procesamiento, es considerada como estrategia, para otros lo es el enfoque para solucionar los problemas de los sectores pobres rurales, basada en su organización y en su propia movilización. Para algunos, este enfoque implica la creación de "distritos agropolitanos" (Friedman y Weaver, 1979), en tanto que para otros significa el uso de pequeños centros de crecimiento (Richardson, 1978).

Sin embargo, para todos, el término refiere a lo que en las fases más tempranas del lenguaje del desarrollo se llamó primero "comprehensivo", luego "totalizante" y, finalmente, "unificado", es decir, referente a una política en la que todos los aspectos relevantes del problema del desarrollo rural se consideran en sus interrelaciones en la medida en que tenga importancia y simultáneamente influida por un Gobierno que asume el rol de agente principal de cambio.

Habiendo mostrado un poco de lo que es esta falta de unanimidad respecto del significado del término "Estrategia de DRI", es necesario definir la acepción que ésta tiene para efectos de esta monografía. Es así como la estrategia de Desarrollo Rural Integrado se refiere a una estrategia que tiene relación con un aumento en la satisfacción de las necesidades de la población en las áreas rurales de una región dada, particularmente del sector rural pobre, es decir, del pequeño propietario o del trabajador agrícola que no posee tierras. Por lo tanto, no aspira solamente a aumentar la productividad del sector, por mucho que aparezca importante remover las restricciones económicas en sus efectos sobre el desarrollo de potencial humano. El término se refiere, además, a cambios en las relaciones entre los grupos de las áreas rurales, en los valores y actitudes que determinan restricciones de naturaleza sociopolíticas para el desarrollo. Estas necesidades no son sólo de carácter material, sino que incluyen las aspiraciones de influencia política que tienen los distintos grupos. Por último, el concepto así definido hace referencia a restricciones físicas y ecológicas. Esto involucra más que limitaciones en el sistema de producción agrícola, tales como agua, suelo, clima o acceso a la comercialización de productos e insumos. Igualmente importante es el acceso, en el sentido físico, a la salud, a la educación, a la información, etc.

La pregunta surge si en este concepto de desarrollo rural los agentes principales de cambio son el Gobierno, y en respuesta a sus incentivos y a base de las utilidades, la empresa privada<sup>1</sup>. La pregunta no es solamente de carácter lógico, en el sentido de que debiera ser consistente con los contenidos del concepto del DRI tal y como se definió con anterioridad, siendo adicionalmente de carácter tanto normativo como teórico. Es normativa en cuanto se refiere a los instrumentos y a los objetivos que se derivan de la estrategia, y teórica en la medida que implica una búsqueda de los determinantes de cambio en las áreas rurales.

Comenzando por el último aspecto de la pregunta, la respuesta debe contemplar que junto al Gobierno y al empresario se debe asignar un

---

<sup>1</sup> Se entiende por empresa privada al especialista en funciones económicas empresariales, tanto agrícolas como de servicios.

rol importante a los movimientos populares en los procesos de desarrollo rural. Gerrit Huizer (1972) se ha referido a los movimientos campesinos en América Latina, y ha mostrado cómo éstos pueden acelerar el desarrollo rural. Asimismo, De (1979) da cuenta del movimiento Chipko en el norte de Uttar Pradesh, mostrando cómo los grupos autoorganizados pueden alcanzar un éxito duradero. La literatura sobre este tema es abundante (Landsberger y Hewitt, 1970; Kartodirdjo, 1977). De este modo, puede concluirse que el Gobierno y el empresario privado no son los únicos agentes de cambio. Sin embargo, es difícil decir si ellos son más o menos importantes que los grupos informales y las asociaciones que derivan en movimientos rurales. Puesto que a menudo existe un conflicto de intereses entre los que apoyan estos movimientos y los empresarios, según sea el partido que tome el Gobierno, puede verse restringida la efectividad de unos u otros. En la práctica, esto significa que los movimientos campesinos son cortados en botón. Desde el punto de vista normativo, la pregunta se responde con mayor facilidad. Es evidente que, de acuerdo con la preferencia por los sectores pobres implícita en este concepto de DRI, también tienen cabida otros agentes de cambio, además del Gobierno y de los empresarios. Está casi implícito en su definición que los ONGs tienen un rol importante que jugar en esta estrategia de DRI, en el sentido de patrocinar proyectos concebidos por los grupos locales de autogestión. En este sentido se responde también a la pregunta relativa a la coherencia de la estrategia. Queda pendiente, por supuesto, el problema de la factibilidad política de la estrategia aquí definida, ya que, de acuerdo con lo dicho en la sección 2.3, se desprende que la factibilidad no se puede asegurar en todos los casos.

La relación entre los ONGs y los gobiernos varía desde una aceptación completa, pasando por una aceptación renuente, hasta una hostilidad abierta, dependiendo en parte de los objetivos del Gobierno y, en parte, de los objetivos de los ONGs. Si de estos últimos se aíslan aquellos que persiguen una estrategia como la diseñada aquí, es posible decir que los ONGs tienen un rol en el desarrollo rural. Esto se hace evidente tanto por el número de los ONGs activos en el Tercer Mundo, especialmente en las áreas rurales, como por los resultados disponibles de las investigaciones, si bien éstas son escasas.

Los que favorecen una de las varias estrategias de DRI pueden dividirse en dos grupos, dependiendo de la situación inicial que asumen implícita o explícitamente. Algunos asumen que el reestablecimiento de pequeñas granjas es factible, y su estrategia se centra fuertemente en ello. Otros no consideran esta posibilidad o son de la opinión que el principal problema radica más bien en el lugar donde se encuentran los sectores rurales pobres, es decir, en las viejas áreas agrícolas.

Se puede estar consciente de la posibilidad que los nuevos asentamientos pueden constituir un medio importante para aliviar problemas, por ejemplo, de alta densidad en áreas rurales, como los intentados por el Gobierno de Indonesia a través de su programa de transmigración, o en América Latina, donde se supone que varios "proyectos de colonización" sirven a este propósito. Sin embargo, esto no debe llevar a la conclusión de que esta política conduce a beneficios para la mayoría de la población rural. Por tanto, aunque se deba continuar prestando atención al mejoramiento de las políticas de asentamientos, lo central debiera ser el problema de los sectores pobres en las antiguas áreas agrícolas. Aquí, el sistema de asentamiento es un dato, como lo son también las estructuras sociales, políticas y económicas.

En este contexto, se le debiera prestar mayor atención al rol de los ONGs como agentes de cambio, ya que la burocracia sólo puede facilitar

parte de los bienes, en tanto las actividades empresariales no garantizan, como enseña la historia de casi todos los países, que las actividades de los sectores pobres los beneficien, especialmente cuando éstas son autoempleadas.

---

## 5. ONGs Y DESARROLLO RURAL INTEGRAL

---

La naturaleza de los proyectos asumidos por GOs y ONGs, y que sirven al desarrollo de los sectores rurales pobres, varía ampliamente (ver Tabla 1). Las causas de esta variedad son múltiples. La más importante es que los distintos sectores rurales pobres no siempre tienen los mismos problemas, y que los grupos de autoayuda no pueden iniciar simultáneamente proyectos de distinto tipo, de tal modo que debe haber una elección. Sin embargo, hay, naturalmente, un tipo de estrategia característica para el ONG que opera más directamente con el sector rural pobre.

Los informes sobre los que se consideran programas exitosos de desarrollo rural son más bien enfáticos sobre la importancia del éxito de un primer proyecto bajo tal programa. El efecto sociopsicológico del éxito del grupo de trabajo para lograr un objetivo —uno casi se inclina a decir "cualquier objetivo"— es de especial relevancia para lograr el autorrespeto como un medio de avance futuro en otras tareas. Sin embargo, dicho primer esfuerzo común dependerá mucho de las capacidades disponibles en el grupo de los medios materiales disponibles y de la naturaleza del liderazgo. Como se ha observado, el proyecto reduciría preferentemente la incertidumbre, colaborando en el incremento de los ingresos de los participantes. Sin embargo, desde el punto de vista del aumento de la autoconfianza, estas condiciones no son necesarias, pudiendo ser características de los proyectos en etapas posteriores.

Así, la muestra de diecisiete proyectos estudiada por Barclay —que incluyen 4 proyectos de agua potable; 4 proyectos de irrigación, 4 proyectos de prácticas y de productividad agrícola, 3 proyectos de capacitación y 1 proyecto de protección ambiental— puede representar varias etapas en una relación ONG-GO o el desarrollo de un grupo objetivo. Lo mismo puede decirse de la lista de proyectos de desarrollo rural parcialmente financiados por CEBEMO, una agencia católica holandesa, dada en la tabla 1. Esta tabla es de interés, dado que muestra ciertos aspectos del trabajo de ONG mencionados en la sección 2. Antes que nada, aunque Asia tiene una población mayor que América Latina y que adicionalmente vive mayoritariamente en áreas rurales, América Latina recibe más asistencia que Asia. Puede sospecharse que esto es un resultado directo del esquema de relaciones de CEBEMO. Parecería que éste se relaciona con un tipo específico de ONG nacional y que esta relación no se da en igual medida en Asia.

Se puede destacar un segundo aspecto que se relaciona con la distribución de proyectos según tipo. Es evidente que el tipo "general" es el grupo mayor, aunque está seguido muy de cerca por "salud". La primera categoría es difícil de clasificar, en tanto incluye actividades múltiples casi diseñadas para proveer una base organizacional para el grupo objetivo.

En África se apoyan particularmente los proyectos de salud. Dado el costo promedio de 139.000 florines, es evidente que estos proyectos hacen referencia a equipamiento elemental de salud, en las que África tiene un avance menor que en América Latina. Por otra parte, en América Latina

los proyectos relativos a comercialización y crédito para actividades rurales son relativamente más importantes que en otros lugares. Obviamente, con esta tabla no pueden sacarse conclusiones acerca de la situación en los tres continentes, dado el "factor de alteración" en el modelo relacional.

Estos datos muestran, asimismo, la amplitud de la gama de proyectos en la que pueden participar los ONGs y, por lo tanto, la amplitud de las necesidades insatisfechas en las áreas rurales. Obviamente, no pretenden demostrar que los ONGs pueden resolver todos los problemas rurales. Sólo puede esperarse un cambio rápido en las áreas rurales como resultado de movimientos campesinos y, como se ha visto anteriormente, es limitada la posibilidad que esto ocurra. Adicionalmente, muchas de las obras de infraestructura van más allá de la capacidad real de los ONGs, ocurriendo lo mismo con la nueva legislación que se hace necesaria en muchos países. No hay duda, sin embargo, que ONGs pueden jugar un importante rol complementario, sea de acuerdo con los gobiernos, especialmente cuando éstos buscan cambios sociales favorables a los sectores pobres, o con gobiernos que desatienden los problemas de la mayoría de su población.

Es también importante anotar que una cierta medida de acuerdo emerge como criterio para evaluar la cooperación ONG-GO. Hay una tendencia clara a ahondar la actitud paternalista que en el pasado pudo haber sido una característica de la relación ONG-GO. A este respecto, los resultados del estudio de Barclay son muy importantes: a mayor uso, de parte de ONGs, de una estrategia que suplemente proyectos de autoayuda en comunidades específicas, mayor es la probabilidad de éxito de estos proyectos.

Este resultado apunta, también, a la necesidad de los gobiernos de considerar seriamente políticas de descentralización funcional que den más extensión al trabajo del ONG en el desarrollo rural.

---

## T A B L A I

## PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL SEGUN TIPO Y CONTINENTE PARCIALMENTE FINANCIADOS POR "CEBEMO"

TIPO DE PROYECTO	TOTAL			AFRICA			ASIA			AMERICA LATINA		
	Nº	Cantidad	%	Nº	Cantidad		Nº	Cantidad		Nº	Cantidad	
Produc. Agrícola	35	8.719	18.2	15	3.277		7	511		13	4.931	
Agua Potable	21	2.567	5.4	15	2.277		4	180		2	110	
Comercialización	6	1.789	3.7	-	-		-	-		6	1.789	
Transporte	8	484	0.9	4	185		1	149		3	130	
Pequeña Industria	17	2.227	4.7	7	1.741		5	238		5	248	
Capacitación Vocacional	13	2.134	4.5	10	1.840		2	219		1	75	
Salud	59	10.183	21.3	39	5.400		14	4.183		6	600	
Capacitación de Líderes	28	4.460	9.3	9	887		8	728		11	2.845	
Vivienda Rural	4	546	1.1	-	-		2	421		2	125	
Pesca	5	520	1.1	-	-		2	486		2	34	
Crédito	14	2.796	5.8	3	198		3	185		8	2.413	
Forestación	5	437	0.9	3	276		-	-		2	161	
Generales	62	10.789	22.5	20	1.927		15	670		27	8.192	
Otros	5	232	0.5	2	59		1	74		2	99	
<b>T O T A L</b>	<b>282</b>	<b>47.863</b>	<b>100.0</b>	<b>127</b>	<b>18.067</b>		<b>65</b>	<b>8.044</b>		<b>90</b>	<b>21.752</b>	

Fuente: CEBEMO, Proyecto Programa 1978, pp. 1-35