

Las ONG y el discurso del desarrollo participativo en Costa Rica

Laura MacDonald

TANTO en el norte como en el sur, a lo ancho de todo el espectro político se ha difundido el escepticismo acerca de la capacidad y la voluntad de las agencias del Estado y las organizaciones internacionales para solucionar las necesidades del pueblo. El énfasis en el papel de la “sociedad civil”, los “nuevos movimientos sociales”, la “participación” y la “investigación-acción participativa” entre los estudiosos y promotores del desarrollo refleja esta perspectiva antiestatista. Sin embargo, no se ha prestado suficiente atención crítica al carácter igualmente problemático de muchos “actores no estatales”. Muchos han apuntado a las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONG) como promotoras de otro tipo de gestión de desarrollo en la que florece la participación de las bases, de manera que los pobres sean capaces de recibir lo que les ofrecen, así las ONG son presentadas, y se presentan a sí mismas, como un modelo alternativo a la ideología y metodología hegemónicas del “régimen de ayuda”¹ oficial. Judith Tendler se refiere a la creencia en la superioridad de las propias cualidades participativas como a uno de los “artículos de fe” de las ONG.²

Debido a su pequeña escala, su trabajo con las bases, su carácter “cara a cara”, los proyectos de las ONG son vistos con frecuencia como fenómenos altamente participativos, casi por definición. Por ejemplo, Robin Poulton (1988: 4) esboza una simple ecuación que pretende representar el “modelo de las ONG de los ochenta”:

Necesidades básicas + desarrollo participativo = desarrollo de la comunidad.

¹ El término “régimen de ayuda” proviene de Wood (1986). Wood no incluye a las ONG entre las instituciones del régimen de ayuda. Yo argumentaría que las ONG deben ser consideradas partes del régimen, aunque como actores estén controladas menos rígidamente por las normas y reglas dominantes.

² Entre otras supuestas cualidades de las ONG (u “organizaciones privadas voluntarias”, *private voluntary organizations*, como se les llama en Estados Unidos), que se han convertido en artículos de fe según Tendler, están el que, en contraste con las instituciones de ayuda, son más capaces de llegar a los pobres, están más preocupadas por el proceso que por el desarrollo, son más capaces de ser flexibles y experimentales y tienen una habilidad especial para fortalecer las organizaciones locales (Tendler, 1982: 4-5).

Poulton ofrece también una descripción típica de los méritos del modelo de las ONG como opuesto a las estrategias de desarrollo adoptadas por los actores estatales:

Al contrario de los proyectos diseñados desde arriba hacia abajo a partir de las ciudades, las ONG están utilizando métodos en los que se enfatiza el inicio desde abajo, que pasan progresivamente la toma de decisiones a la gente. Al contrario de los modelos centralizados de la burocracia, las ONG descentralizan la responsabilidad hacia los grupos locales y asociaciones comunitarias. Al contrario de la aproximación de los proyectos a corto plazo, la metodología de las ONG es evolucionista y a largo plazo. El construir organizaciones auto-confiables en las villas es un proceso largo y lento, pero existen y existirán organizaciones del pueblo, que pueden trabajar a favor del desarrollo del pueblo (Poulton, 1988: 32).

Este argumento tiene su mérito. La mayoría de los proyectos de las ONG sí implican alguna forma de participación ciudadana, a las agencias oficiales se les ha requerido que incluyan más formas de participación en su trabajo de desarrollo debido al ejemplo de las ONG, y algunas ONG efectivamente están muy comprometidas en dar a los pueblos del Tercer Mundo el control de sus propios procesos de desarrollo. Sin embargo, el calificar la asistencia de las ONG como una alternativa sustancialmente más participativa que otras formas de ayuda, pasa por alto el hecho de que la mayoría de las ONG dependen de los fondos gubernamentales o son influidas –al igual que influyen– fuertemente por los cuerpos de desarrollo oficiales, y se desenvuelven históricamente como un complemento útil de la asistencia oficial para el desarrollo. Los agentes de las ONG gozan por tanto de más autonomía que la mayor parte de los agentes de programas bilaterales o multilaterales, pero esta autonomía es limitada y sus límites son oficialmente inexplorados. La imagen en rosa de las ONG ignora también el hecho de que la participación es un concepto debatido que tiene muchos significados y posibles resultados. Para explorar estos temas, este capítulo discute las diversas aproximaciones a la participación adoptadas en tres proyectos de ONG en Costa Rica a finales de los ochenta. Estos casos ilustran la naturaleza problemática de la participación y sugieren algunos de los factores que es necesario tomar en cuenta cuando se intenta ponerla en práctica. Afirmando que el grado y la forma de la participación promovida por las ONG variará dependiendo de los siguientes factores:

- la aproximación de las ONG a la participación;
- la influencia de los actores internacionales (sean donadores de Estado o ONG internacionales); y

- la naturaleza de los vínculos entre las ONG y los grupos locales o movimientos sociales.

Mientras que estos diferentes elementos pueden combinarse en la práctica de diversas maneras, se pueden identificar dos tipos ideales principales de ONG en el contexto de América Central:

- “ONG de la corriente dominante”, asociadas con frecuencia, en América Central con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID). Éstas se caracterizan por:
 - *participación institucional*, en la que la participación de los beneficiarios es valorada primordialmente por su contribución a la eficiente puesta en práctica de un proyecto; los participantes no tienen que tener el control real sobre el diseño o la evaluación de un proyecto. En el periodo contemporáneo, esto ha ido de la mano de los programas complementarios a los programas de ajuste estructural;
 - *paternalismo de las agencias extranjeras*, en donde las ONG internacionales o los donadores estatales controlan las decisiones más importantes y actúan para cooptar al liderazgo local. El tipo de proyecto puesto en práctica con frecuencia se conforma a los intereses del donante en vez de a las necesidades percibidas de los receptores; y
 - *vínculos locales limitados*, en donde los contactos locales están limitados en gran parte a las agencias del Estado, y las alianzas con movimientos sociales autónomos están ausentes.
- “ONG progresistas”, caracterizadas por:
 - *una estrategia explícita de apropiación del poder (empowerment)*, que implica no sólo un mayor control de los miembros de la comunidad en el nivel local, sino también su involucramiento en los movimientos sociales más amplios que buscan una mayor participación política por parte de los grupos excluidos de los procesos nacionales de toma de decisiones;
 - *autonomía relativa de las ONG locales*, en donde las ONG internacionales respetan la capacidad superior de los socios del Tercer Mundo para responder a las demandas locales, al igual que a la necesidad de construir una sociedad civil fuerte en el largo plazo;
 - *los vínculos con los movimientos sociales* son vistos como un elemento necesario para construir movimientos contrahegemónicos con el objeto de cuestionar la distribución existente del poder y los recursos.

Las “ONG progresistas” deben competir con las “ONG de la corriente dominante”, tanto por el financiamiento como por la influencia sobre las lealtades

políticas y las opciones económicas de las clases populares. Sin embargo, el conflicto entre los dos tipos ideales no es tan claro como podría sugerir una representación en blanco y negro. Las ONG son organizaciones complejas y multifacéticas, plenas de contradicciones que surgen de la interacción entre, por un lado, la (con frecuencia confusa) ideología y la metodología de las ONG y sus donadores, y por el otro la realidad que confrontan en el campo. Para evitar la simplificación, he incluido aquí por tanto un análisis de lo que yo llamo una ONG “contradictoria”, con fondos de la AID, pero que muestra cierta autonomía respecto al donante y algunos elementos de práctica “progresista”. Los estudios de caso ilustran también que incluso las ONG más “progresistas” en muchos casos no han logrado abordar el problema específico de la participación de las mujeres.

Los estudios de caso se realizaron en Costa Rica, un país con un largo y envidiable historial de desarrollo democrático y de bienestar social, aunque el modelo económico y político existente está actualmente siendo atacado. Las limitaciones encontradas en los estudios de caso señalan por tanto el serio problema con el que se encuentran las ONG al intentar promover la participación incluso en las situaciones aparentemente más inofensivas.

Las ONG y la participación

Dadas las reservas expresadas por muchas teorías democráticas liberales acerca de la viabilidad de los sistemas basados en la amplia participación política,³ y la escasez de instituciones genuinamente participativas en las sociedades occidentales (aparte del voto), es un tanto sorprendente que la participación sea saludada ahora casi universalmente como un elemento clave en una estrategia de desarrollo exitosa. Moeen Qureshi, vicepresidente *senior* del Banco Mundial, declaró en 1991, por ejemplo:

El Banco Mundial ha aprendido de su experiencia de desarrollo que la participación popular es importante para el éxito de los proyectos económica, ambiental y socialmente. Nuestra más importante lección ha sido que la participación y la apropiación del poder implican cuestiones de eficiencia al igual que el ser deseables por sí mismas.⁴

³Véase la excelente reseña de Carole Pateman de la visión de la participación en los teóricos liberales clásicos, *Participation and Democracy Theory* (Cambridge University Press, Cambridge, 1970).

⁴Citado en Mark Denham, “The World Bank and the NGO”, trabajo preparado para su presentación en la reunión anual de la International Studies Association, Atlanta, abril de 1992, p. 5.

Bajo esta aparente unanimidad, sin embargo, hay algunas diferencias no declaradas acerca de lo que realmente significa la participación, y cómo ha de lograrse.

Los análisis más serios del concepto han apuntado el hecho de que hay muchos tipos de prácticas a las que se denomina participativas, muchas de las cuales de hecho son manipuladoras o meramente ilusorias.⁵ Debe reconocerse que cualquier aproximación auténtica a la participación debe respetar las tradiciones y deseos de la “población meta” y debe implicar la transferencia sustancial del poder a esa población. Dado que cualquier forma de asistencia implica complejas relaciones de poder entre el donante y el receptor, poner en práctica la participación auténtica ha sido una meta escurridiza para las ONG. Han surgido algunas voces escépticas respecto a los motivos detrás de la aparente adopción del concepto de participación por los actores occidentales. Según Rajni Kothari, “mientras más alejadas de las masas se encuentran la economía del desarrollo y la política del desarrollo, más se les pide (a las masas) que «participen» en ellas” (Kothari, 1984: 541). Kothari tiene una visión igualmente escéptica de las ONG. Afirma que el capitalismo mundial y las organizaciones internacionales, tales como el Banco Mundial y el PNUD, están descubriendo en las ONG “un instrumento de lo más efectivo para promover su interés de penetrar en las economías del Tercer Mundo y en particular en el interior rural al que ni las industrias privadas ni las burocracias gubernamentales son capaces de llegar” (Kothari, 1986: 2178).⁶ De hecho, Quereshi, desde el Banco Mundial, ha identificado una de las metas difíciles, que la colaboración entre el Banco Mundial y las ONG puede lograr: la puesta en práctica de “programas sensatos y exitosos de ajuste”.⁷

Los observadores de las ONG han discernido la gradual evolución de la asistencia internacional no gubernamental al Tercer Mundo a través de diversas etapas, las que pueden asociarse con diferentes aproximaciones al asunto

⁵Una influyente formulación es la provista por Sherry Arnstein cuando reflexiona sobre sus experiencias en la participación ciudadana en programas urbanos en Estados Unidos en los sesenta (“A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4 de julio de 1969, pp. 216-224). Describe una “escala de participación” en la que cada uno de sus ocho peldaños corresponde a un diferente grado de poder de los ciudadanos en el proceso político. Éstos se extienden desde la “manipulación” y la “terapia” que son, de hecho, “no-participación” a través de “informar”, “consultar” y “aplacar”, hasta los peldaños más altos de “sociedad” (*partnership*), “poder delegado” y, en el máximo nivel, “control ciudadano”.

⁶Robert Cox ve también el proyecto de desarrollo rural dirigido a la autosuficiencia (del tipo promovido por el Banco Mundial pero puesto en práctica con frecuencia por las ONG) como la respuesta de los administradores de la economía mundial al reconocimiento del hecho de que el sistema capitalista “no absorbería más que una fracción de las poblaciones rurales del mundo” (1987: 388).

⁷Véase Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, “Meeting of the World Bank-NGO Committee and Recent Progress in Bank-NGO Cooperation”, memorándum interno, Washington, D.C. 13 de febrero de 1989, p. 5

de la participación.⁸ Las ONG del norte surgieron primero como resultado de los intentos humanistas por mitigar los efectos de la pobreza y la guerra. Sus precursoras fueron las sociedades cristianas misioneras, que ofrecían comida, medicina y otros servicios, al igual que el adoctrinamiento religioso a los “infieles” en tierras lejanas. Estas misiones jugaron un importante papel en la legitimación oficial del colonialismo. Algunos argumentarían que las ONG, sus equivalentes modernos, desempeñan una versión más sofisticada de la misma función.⁹ Muchas ONG importantes conservan una identificación religiosa, y aunque muchas de las principales iglesias han rechazado el adoctrinamiento de mano dura del pasado, las sectas cristianas fundamentalistas continúan adoptando esta aproximación.

Como el “régimen de ayuda” oficial, muchas ONG se originaron directamente en la respuesta estadounidense a las necesidades de la Europa de la posguerra. Algunas de las mayores agencias —OXFAM, CARE, los Servicios Católicos de Ayuda (Catholic Relief Services), el Servicio Mundial de la Iglesia (Church World Service) y la Ayuda Luterana Mundial (Lutheran World Relief)— se formaron para proporcionar ayuda y asistencia en la reconstrucción de Europa. Subsecuentemente, dedicaron sus atenciones a las situaciones de emergencia en otras partes del mundo, incluidas la partición de la India, la huída de los refugiados árabes de Palestina en 1948, la guerra de Corea, y la hambruna en Bihar en 1951.

Al principio, las ONG (como las agencias oficiales de desarrollo) definieron su papel al limitarse a proporcionar ayuda material para atacar necesidades a corto plazo. Sin embargo, al igual que la ayuda proporcionada por las agencias

⁸ En una influyente tipología, David Korten (1987: 145-59) describe los cambios en las ONG según sus caracterizadas por tres “generaciones”. Según Korten, una aproximación inicial de ayuda y bienestar al principio del periodo de la posguerra fue seguida por la de desarrollo local. Korten describe una tercera estrategia, más reciente, de las ONG que implica el compromiso con un desarrollo de sistemas sustentables; esto es, reconociendo los límites del impacto en los sesenta y setenta por un cambio de parte de muchas ONG para centrarse en proyectos de pequeña escala y autosuficientes de desarrollo comunitario, algunas ONG han intentado introducir factores sistémicos más amplios, incluyendo las políticas gubernamentales. Korten (1990: 11-32) ha desarrollado subsecuentemente una concepción de una estrategia de la cuarta generación bajo la que las ONG se convertirían en “facilitadores de un movimiento de desarrollo global de los pueblos”. Sin embargo, la descripción de Korten de esta cuarta generación es vaga y no está acompañada por ejemplos específicos de agencias de desarrollo que trabajen en esta área.

⁹ Stewart MacPherson hace notar que el término “desarrollo de la comunidad” (que se convirtió en una característica clave de las actividades de las ONG posteriores) fue acuñado primero por la Oficina Colonial Británica en 1948 (véase su *Social Policy in the Third World: the Social Dilemmas of Underdevelopment*; Wheatsheaf Books, Brighton, 1982). “El desarrollo de la comunidad fue definido como un movimiento diseñado para promover mejores formas de vida para toda la comunidad con la participación activa, y si fuera posible, a iniciativa de la comunidad pero esta iniciativa no se genera espontáneamente por el uso de técnicas para despertarla y estimularla para que asegure su respuesta activa y entusiasta hacia el movimiento” (véase MacPherson, 1982).

de desarrollo oficiales, la asistencia temprana de las ONG no era políticamente neutral. El desarrollo de las ONG en América Latina tuvo sus raíces en el temor de la Iglesia católica frente al desorden social y la amenaza comunista, al igual que frente al creciente protestantismo.¹⁰ Gradualmente, las ONG europeas y estadounidenses vinculadas con la Iglesia comenzaron a canalizar fondos tanto a los grupos católicos como protestantes en América Latina (FAO-FFHC, 1987: 100-105). La Iglesia, la organización más poderosa de la sociedad civil latinoamericana, jugó así un papel crucial en la formación de las ONG y sus vínculos con las ONG internacionales.

Las organizaciones latinoamericanas emergentes, como sus contrapartes en el extranjero, se centraron en la ayuda y en las actividades de servicio diseñadas para contribuir en la estabilidad política al igual que para aligerar la pobreza. Debido a que las aproximaciones dominantes a la teoría del desarrollo tanto en el norte como en el sur enfatizaban la industrialización, la formación de capital y la construcción de infraestructura como las claves para superar el subdesarrollo, la participación de los pobres no era vista como necesaria o incluso deseable. Bajo el enfoque de la modernización, los valores aborígenes eran vistos como disfuncionales: la meta de los misioneros era por tanto difundir los valores occidentales en lugar de estimular la participación local.

La asistencia de las ONG inicialmente fue proporcionada, por tanto, como caridad, y los receptores eran tratados como objetos en vez de como sujetos del proceso. Esta visión de la caridad y ayuda ciertamente no ha desaparecido. Los esquemas de comida a cambio de trabajo, por ejemplo, son una forma común de participación obligada puesta en práctica por las ONG. En la década de los sesenta del siglo XX, sin embargo, la incapacidad de la caridad para superar el subdesarrollo dio lugar a nuevas estrategias que comenzaron por dirigirse explícitamente a la necesidad de los pobres de participar en los programas de desarrollo. Este cambio estuvo relacionado con la consolidación gradual del enfoque sobre las necesidades básicas prevaleciente en las agencias oficiales de ayuda. Un volumen preparado por la OIT hace esta vinculación entre participación y necesidades básicas:

Puede argumentarse que la participación de base amplia, en particular –pero no exclusivamente– en el nivel local, tiene un importante papel que desempe-

¹⁰ Parte de la respuesta de la jerarquía a estas amenazas percibidas fue el establecimiento de Cáritas, una organización de asistencia social compuesta principalmente por laicos católicos en varios países de la región. Véase Williams (1989), para una descripción de las motivaciones políticas de los obispos centroamericanos.

ñar en la exitosa puesta en práctica de la estrategia de las necesidades básicas. La validez de este argumento depende principalmente del potencial de la participación popular para contribuir tanto a la generación y a la articulación de una demanda efectiva de bienes de consumo masivo y de servicios esenciales sobre una base sustentable, como a la operación de un sistema eficiente de administración de la oferta: es decir, la producción y la distribución de los bienes y servicios de las necesidades básicas (Lisk, 1985: 82).¹¹

Esta versión de la participación tiene un carácter fuertemente instrumentista y tecnocrático; esto es, la participación es deseable con el objeto de crear una demanda efectiva y una puesta en práctica eficiente de la estrategia de las necesidades básicas de la organización internacional, y no para incrementar el poder popular.

Hubo sin embargo una resistencia sustancial a la puesta en práctica del enfoque sobre necesidades básicas por parte tanto de las organizaciones internacionales como el Banco Mundial, como de los gobiernos del Tercer Mundo. Como resultado, se pasó la estafeta a las ONG para que se convirtieran en los principales agentes de esta forma de desarrollo participativo de base. Mientras que hubo así algún cambio en la retórica de las agencias de ayuda bilaterales y multilaterales, hubo poco cambio en su práctica real. Los teóricos latinoamericanos se refirieron a los modelos adoptados en los sesenta y setenta como “desarrollismo”. En la aproximación desarrollista, el Estado, la industria privada y las agencias internacionales donadores juegan el papel principal en el desarrollo nacional, pero las ONG pueden jugar uno complementario, aunque subordinado, en el nivel local para superar la inercia local.

Como resultado de esta asignación de un papel importante pero marginal a la participación local, la mayor parte de las agencias estatales de desarrollo en el norte establecieron mecanismos formales para la cooperación con las ONG durante los sesenta y los setenta. Los fondos gubernamentales de las ONG incrementaron considerablemente sus recursos y alcances. Sin embargo, como se verá más adelante, aceptar los fondos gubernamentales con frecuencia genera limitaciones reales en la acción de las ONG, aunque estas limitaciones pueden ser sutiles o abiertas, según sea el gobierno implicado (Lissner, 1977). La principal forma de operación es la de “proyectos” de desarrollo que apoyan la auto-

¹¹ El programa de acción adoptado por la Conferencia Mundial del Empleo de 1976 de los estados de la OIT establece: “una política orientada a las necesidades básicas implica la participación del pueblo en la toma de decisiones que le afectan a través de organizaciones de su propia selección” (citado en Cohen y Uphoff, 1980: 213n). En un artículo de 1974 (“ILO: Limited Monarchy”), Robert Cox ofrece una visión de un ex miembro acerca de la política interna de la OIT y su cambiante posición sobre las necesidades básicas.

confianza en el nivel local y promueven la incorporación de poblaciones “marginales” en la economía nacional. La “participación” del “grupo destinatario” es vista como una manera más barata y eficiente de asegurar el éxito del proyecto (definido en términos técnicos y económicos), y requiere por tanto una mayor organización de la comunidad beneficiaria.

El surgimiento de una concepción de la mujer en el desarrollo (MED), dentro de los estudios del desarrollo en los setenta, condujo a la conciencia de que los intentos por incrementar la participación comunitaria con frecuencia excluyen a las mujeres. Durante la celebración de la Década para las Mujeres de las Naciones Unidas (1976-1985), muchas ONG, al igual que los donadores del Estado, pusieron un mayor énfasis en los efectos de los programas de desarrollo en las mujeres, al reconocer que las concepciones previas con frecuencia tenían efectos dañinos no intencionales para la mujer. Los enfoques que no tenían en cuenta el género tendían a ignorar los factores (como las responsabilidades domésticas, la falta de autoconfianza, el dominio de las organizaciones por parte de los hombres y los controles masculinos sobre las mujeres en la familia) que limitan la participación de las mujeres. Sin embargo, según Sally Yudelman, los proyectos de las ONG dirigidos específicamente a beneficiar a las mujeres no han intentado aumentar el acceso de las mujeres a la educación y la capacitación, ni al crédito y la tierra, ni han cuestionado los papeles domésticos de mujeres y hombres:

La visión desarrollista es todavía dominante entre las ONG del norte. Sin embargo, la hegemonía del desarrollismo fue minada gradualmente por los ataques desde fuerzas divergentes durante finales de los sesenta y de los setenta. Por un lado, en el norte algunas ONG frustradas todavía por su incapacidad para combatir las raíces de la pobreza y del subdesarrollo, comenzaron a reconocer que los proyectos de desarrollo de la comunidad no podían beneficiar a unas cuantas comunidades favorecidas, y que el éxito de los esfuerzos del desarrollo local con frecuencia se veía debilitado por fuerzas nacionales e internacionales más amplias. Al mismo tiempo, la teoría de la dependencia alcanzó popularidad, entre algunas ONG latinoamericanas y del norte. Los dependentistas rechazaron la concepción dualista de la teoría de la modernización sobre las sociedades de América Latina y afirmaron que el “retraso” era el resultado de la explotación sistemática de la periferia por el centro desde los tiempos coloniales. Algunas agencias del norte comenzaron a incluir la educación para el desarrollo y a hacer cabildeo entre sus actividades con el objeto de influir las políticas del norte que tenían un efecto negativo en el sur.

Además, los cambios ocurridos en la Iglesia católica inspirados por el Concilio Vaticano II y la reunión de Medellín de la Conferencia Latinoamericana de Obispos, junto con la llegada al poder de juntas militares en muchos países del cono sur, condujeron a nuevas nociones sobre la participación. Sectores significativos de la Iglesia latinoamericana intentaron transformarla con el objeto de impulsar reformas sociales. La llamada “Iglesia popular”, con frecuencia opuesta a la jerarquía eclesiástica conservadora, comenzó a organizar a los pobres en comunidades cristianas de base (comunidades eclesiásticas de base). Al promover que los pobres reflexionaran críticamente sobre la naturaleza y las causas de su opresión, estos reformadores de la Iglesia esperaban estimular la acción política organizada. Según el líder chileno de las ONG, Rodrigo Engaña, el resultado fue el establecimiento de nuevos “paradigmas” entre las ONG latinoamericanas, señalados por ideas como las de “concientización”, “educación popular” y “apoyo a los procesos organizativos”: “En esta concepción se combinaron ideas de Freire acerca de la acción cultural, ideas marxistas acerca de la sociedad y el Estado, y las visiones de los dependentistas acerca de las relaciones entre los países desarrollados y los subdesarrollados” (citado en Landim, 1988: 9).

Mientras que estas nuevas concepciones acerca de la actividad de las ONG representaron un importante paso para alejarse de las concepciones instrumentalistas de la participación y lidiar con el tema crítico de la apropiación del poder por parte de los pobres, no carecieron de debilidades potenciales. Según señala Rahmena, Freire subraya la incapacidad de los oprimidos para entender su situación, pero no reconoce que las percepciones de sus concientizadores también están distorsionadas:

La suposición de que hay tan importantes diferencias en los niveles de conciencia de los participantes crea un problema casi irresoluble para la acción dialógica propuesta por el autor. El ejercicio intenta ser una experiencia de aprendizaje para todos. Sin embargo, implica que los participantes no son realmente iguales y por lo tanto las personas con conciencia “primitiva” o “semi-transitiva” tienen que aprender de los pocos con una “conciencia críticamente transitiva” antes de ser capaces de hacer alguna contribución significativa al debate (Rahmena, 1990: 207-208).

A pesar de las mejores intenciones y de la gran cantidad de técnicas participativas, estos intentos de nuevo estilo de las ONG pueden conservar elementos sustanciales de paternalismo. Las técnicas de concientización pueden convertirse en fines en sí mismas, sin conducir a estrategias efectivas para el cambio.

Las ONG y la participación en Costa Rica

Las ONG examinadas en Costa Rica confrontaron todos estos dilemas de participación y desarrollo. A diferencia de la mayoría de los países del Tercer Mundo, el contexto democrático en Costa Rica significa que los individuos son libres de participar en política sin un excesivo miedo a la represión. Sin embargo, el legado de un Estado paternalista, intervencionista, ha significado paradójicamente que la participación se ha dado en formas dirigidas desde arriba, en vez de desde las organizaciones que surgen de las bases. Los individuos están acostumbrados por tanto a la celebración de elecciones libres y justas, y con frecuencia participan en cooperativas o asociaciones comunitarias formadas por el Estado. Este tipo de organizaciones tiende a promover formas de relaciones personalistas y clientelistas.

Debido al papel del “Estado benefactor” en Costa Rica y al clima de relativa igualdad social y al respeto por los derechos humanos, las ONG se desarrollaron con menor rapidez en Costa Rica que en otros países latinoamericanos en los que la represión era un resorte de este tipo de organizaciones. Durante los setenta, entonces, mientras que muchas ONG latinoamericanas se alineaban con la causa de la transformación social, las ONG permanecieron centradas en la provisión de caridad y ayuda en los huecos de la acción estatal. La resistencia de la Iglesia católica costarricense durante la posguerra a promover una filosofía de la acción social contribuyó sin duda a esta orientación caritativa.

Crisis económica, ajuste y respuesta de las ONG en los ochenta

En general, las ONG, que existían antes de la crisis de la deuda de los ochenta, estaban orientadas a la caridad, eran paternalistas y apolíticas. Los efectos de la crisis condujeron a un incremento dramático en el número de ONG y a su acceso a los fondos extranjeros, además de a una reorientación radical en sus operaciones. La respuesta del gobierno de Estados Unidos a la crisis costarricense no se limitó a fondos de estabilización y ajuste económico en el nivel macroeconómico. La preocupación de la administración de Reagan en América Central otorgó fondos a las ONG costarricenses y propició una nueva concepción del papel de las ONG en la sociedad civil. La acelerada caída de los estándares de vida entre los pobres condujo a la preocupación por la estabilidad de las instituciones liberales costarricenses. El director de AID en Costa Rica creía que el desempleo y otros problemas sociales que resultarían del ajuste estructural harían necesario instalar un “amortiguador” para evitar distur-

bios sociales violentos. Las ONG fueron promovidas de manera explícita como una alternativa del sector privado al paternalismo estatal.

En 1987, la AID creó una organización aparte llamada Asociación Costarricense de Organismos de Desarrollo (Acorde) para que se encargara de los fondos de la AID dirigidos al sector de las ONG. La junta de directores fue integrada en un inicio exclusivamente por representantes del sector privado seleccionados por la AID. Los criterios de elegibilidad para recibir fondos también fueron establecidos por la AID. El control sobre los fondos estadounidenses no se le dio a la Acorde, sino a las “agencias privadas en colaboración conjunta” –Private Agencies Collaborating Together (PACT)–, un consorcio de 21 ONG de Estados Unidos, con fondos casi exclusivos de AID. PACT administraba las bolsas en dólares estadounidenses para las agencias de Estados Unidos que operaban en Costa Rica y nombraba al asesor técnico de Acorde. A través del apoyo de las ONG en Costa Rica, Estados Unidos esperaba suavizar las tensiones sociales, disminuir la dependencia de los grupos de clases bajas en el Estado, y promover los sistemas de producción orientados al mercado.

Las ONG fueron vistas no sólo como un medio para complementar los ingresos de los grupos más pobres, sino también para promover las nuevas actitudes empresariales entre los pobres. Los criterios de elegibilidad de Acorde establecen que se dará prioridad a proyectos que contribuyan al desarrollo socioeconómico a través de “generación del empleo y el incremento de la productividad y el nivel de ingreso de los beneficiarios”. Mientras que los proyectos pueden contener otros componentes (sociales o culturales), el aspecto productivo es el más importante. La aproximación de Acorde apoya así claramente la estrategia económica del ajuste estructural promovido por AID y otros donadores internacionales, estimulando un mayor énfasis en el desarrollo a corto plazo orientado al mercado, y asignando un papel mayor al sector privado en contraposición a los esquemas de desarrollo encabezados por el Estado.

Además de la multiplicación de las agencias costarricenses compatibles con los objetivos de AID, los ochenta vieron también el surgimiento de otra forma de ONG locales asociadas con los nuevos movimientos sociales costarricenses surgidos en los ochenta. Los efectos de la crisis económica sobre los sectores populares y la decadencia de las organizaciones tradicionales de izquierda condujeron al surgimiento de nuevas ONG que buscaban aliarse con las organizaciones populares independientes y estimular su desarrollo. Encabezadas por los intelectuales costarricenses, vinculados con frecuencia a las universidades o iglesias, o previamente con agencias del Estado, estas “ONG

orgánicas” o “centros” fueron financiadas primordialmente por ONG europeas. Estas ONG progresistas se comprometieron en una amplia variedad de actividades, que incluían la educación popular y la concientización, la comunicación, la investigación, el apoyo organizacional al sector popular y la promoción de una tecnología adecuada, al igual que en proyectos productivos. Al igual que en otras partes de América Latina, estas ONG progresistas deseaban distanciarse del vanguardismo de la izquierda tradicional.

¿Cómo pueden distinguirse en la práctica las actividades de las ONG progresistas y las de la corriente dominante? Una declaración firmada por los miembros de la Concertación Regional de Organismos de Desarrollo (CCOD), una agrupación de ONG con concepciones similares en América Central, establece:

¿Cuál es la diferencia fundamental que distingue a una ONG con orientación popular de una ONG vinculada a una estrategia neoconservadora? Ambas ponen en práctica pequeños proyectos; las dos se vinculan con los grupos sociales más vulnerables. Ambas incluso exponen técnicas pedagógicas participativas y aproximaciones a la promoción que buscan consolidar una capacidad para la autoadministración económica. En realidad, lo que distingue a una ola neoconservadora de ONG de un movimiento de ONG comprometido con la promoción del liderazgo de los grupos populares descansa en cómo ven el problema del poder. En el primer caso, la actividad de las ONG está orientada a promover cambios para evitar modificaciones en la estructura del poder. En el segundo caso, las ONG intentan promover cambios con el objeto de lograr transformaciones en la relación de las fuerzas sociales, de una manera que favorece a la mayoría (CCOD, 1988: 24-25).

Según la CCOD, la “participación” por sí sola no es suficiente. La participación popular en el nivel de las bases debe vincularse con la participación en los movimientos sociales que intentan cambiar el equilibrio del poder en el país. La pregunta, sin embargo, es cómo esta orientación general puede traducirse en acción en el nivel local, lo que genuinamente dota de poder a los beneficiarios, dadas las limitaciones estructurales con las que deben contender todas las ONG.

Estudios de caso costarricenses

Durante el trabajo de campo efectuado en Costa Rica entre 1988 y 1989 examinamos tres proyectos de desarrollo de las ONG. Dos de ellos eran dirigidos por ONG con sede en Estados Unidos y financiados por AID; uno (OEF Inter-

national), directamente por Washington, y el otro (Catholic Relief Services), a través de una institución establecida por AID para canalizar fondos a las ONG en Costa Rica. El tercer proyecto es dirigido por una ONG costarricense (Cecade) que es parte de la alianza de ONG progresistas (o “centros”) y es financiado por una ONG de Alemania occidental. Los tres proyectos trabajan con campesinos pequeños propietarios; la mayoría de los campesinos vive en áreas remotas y subdesarrolladas del país, y ha recibido tierra bajo el proceso de reforma agraria. Todas las agencias examinadas afirmaban contribuir a la participación popular y a la democratización en el nivel de las bases. Sin embargo, la concepción de la participación significativa variaba entre las agencias, al igual que las estrategias utilizadas para promoverla.

CUADRO 1
ONG DE LA “CORRIENTE DOMINANTE”:
SERVICIOS DE CARIDAD CATÓLICA (SCC)

<i>ONG analizada</i> <i>Tipo</i>	<i>Servicios de Caridad Católica</i> <i>“Corriente dominante”</i>
Proyecto estudiado	Apoyo a la producción de cacao por una cooperativa de la península de OAS
Fondos principales	Ayuda de EE.UU. (a través de CRS, Acorde y PACT)
Estrategia de participación	Participación instrumentada por miembros de la cooperativa, sin participación femenina
Estrategia de desarrollo	Promoción de exportaciones no tradicionales
Papel de la agencia internacional	Paternalista
Relación con los grupos locales	Coopealianza, una cooperativa de crédito y servicio es la agencia operadora; cooperación a través de agencias internacionales de ayuda y la agencia estatal de reforma agraria

La CRS es la segunda agencia en tamaño de Estados Unidos, con muchos años de experiencia en el mundo. Es la agencia de ayuda y desarrollo en el extranjero de la Conferencia Estadounidense de Obispos Católicos, pero recibe la mayoría de sus fondos de la AID. Como otras ONG de la corriente dominante, la CRS ha sufrido una evolución que la ha alejado de su énfasis inicial en la caridad y la ayuda y la ha dirigido a una aproximación más desarrollista. Además de sus actividades seculares de desarrollo, sin embargo, la CRS aporta también apoyo institucional a la Iglesia católica en América Latina.

Debido a la falta de interés de la jerarquía costarricense en los temas sociales, empero, las acciones de la CRS en Costa Rica son quizá conformadas más fuertemente por la filosofía y los procedimientos de la oficina matriz y por los cuadros en Estados Unidos que por otros países en donde la iglesia local es más fuerte.

En 1989, el trabajo de la CRS en Costa Rica estaba enfocado a la generación de ingresos en los contextos rural y urbano. Los proyectos rurales estaban localizados en las tres áreas más pobres del país (la península de Niocoya y las regiones atlántica y sur). La CRS estableció un nuevo programa rural en 1986 con un convenio firmado por CRS, Acorde y PACT (cada agencia aportó una parte del financiamiento, Acorde en colones y Pact en dólares, y la CRS jugó el principal papel operativo). La meta primaria del programa era proporcionar apoyo organizacional, técnico y financiero a los pequeños productores, primordialmente en el área de los productos agrícolas no tradicionales. El programa era consistente así con el programa de la “agricultura de cambio” instrumentado por el gobierno de Costa Rica como parte de sus medidas de ajuste estructural. Este programa estaba diseñado para estimular a los granjeros para que dejaran la producción de granos básicos y las exportaciones tradicionales y giraran hacia las exportaciones no tradicionales como frutas, especias y plantas ornamentales.

El proyecto examinado estaba basado en el pueblo de Uvita, en la costa de la península de OAS, en la región sur de Costa Rica. El proyecto fue diseñado inicialmente para proporcionar financiamiento, capacitación y asistencia técnica a los campesinos locales para la producción, procesamiento y mercantilización de cacao, uno de los cultivos no tradicionales promovidos por el gobierno. Desgraciadamente, los precios mundiales de la cocoa habían caído dramáticamente desde que el proyecto se concibió, con implicaciones muy negativas para la viabilidad económica del cultivo.

Cuando comenzó el proyecto los beneficiarios fueron organizados en una “precooperativa”. Dado que los beneficiarios no conformaban una instancia legalmente registrada y carecían de experiencia en la administración y contabilidad, se designó como agencia instrumentadora a Coopealianza, una cooperativa de crédito y servicios localizada en el cercano pueblo de San Isidro El General. Este arreglo fue planeado para ser finiquitado una vez que la comunidad obtuviera la capacidad legal y técnica para administrar sus propias finanzas. El grupo logró el estatus formal de cooperativa a mediados de 1988, pero para mediados de 1989 el control financiero permanecía en San Isidro.

Participación instrumental

La aproximación de CRS puede caracterizarse como “apoyo institucional” en vez de como preocupación por la calidad de la participación en el nivel de las bases o por la participación en procesos sociales y políticos más amplios. La CRS basó su selección de la comunidad de Uvita en el grado de organización y compromiso del grupo (según reporta la agencia estatal de la reforma agraria). El grado de organización de la comunidad parecía haber avanzado, cuando menos en términos institucionales formales. Sin embargo, el diseño y puesta en práctica del proyecto tuvo un carácter en gran parte de arriba hacia abajo y mostraba pocos ingredientes populares. Este tipo de participación es bastante compatible con los patrones tradicionales de la sociedad costarricense y poco hace para promover los intereses de los campesinos, pequeños y medianos propietarios, en el nivel nacional, en una era en la que el Estado está menos dispuesto a atacar las necesidades de los pobres.

El grupo de Uvita fue objeto inicial de la atención de la CRS a instancias de la agencia estatal de la reforma agraria, IDA. Los campesinos que habían invadido tierras en posesión de IDA formaban el asentamiento. Los miembros de la comunidad habían formado un comité de barrio tras la invasión, el cual había estado trabajando de manera conjunta de forma más o menos permanente por 6 o 7 años. Debido a que el grupo mostró “gran capacidad y determinación”, IDA decidió buscar financiamiento para ellos.¹² Tanto la CRS como la IDA estaban muy satisfechos con el grado de participación y organización en la cooperativa. Un reporte de avance del CRS, en junio de 1988, evaluaba el progreso en la organización del grupo como bueno, basado en dos criterios: la inauguración formal de la cooperativa y la aplicación de capacitación y asistencia técnica en el cultivo del cacao por parte de un agrónomo de la IDA. Según el reporte, “esta asistencia ha promovido también una integración del grupo y una actitud positiva de colaboración hacia el trabajo como colectivo”.

Sin embargo, un examen en detalle revela una clara resistencia del CRS a la participación. De manera más importante, la forma en que el proyecto fue puesto en práctica y diseñado mostraba que se había puesto más atención en las prioridades del Estado y de los donadores internacionales que en las necesidades identificadas por el grupo mismo. Los primeros 2 años del proyecto trienal de CRS-Acorde-PACT se dedicaron al estudio académico de las condiciones económicas, geográficas y sociales en tres regiones del país, sin participación popular y con poca atención a las consideraciones políticas o a los movi-

¹²Entrevista con Álvaro Chanto, promotor de IDA, San Isidro, 1989.

mientos populares. La orientación del proyecto se decidió previamente en 1986, con el consentimiento de la misión costarricense para promover entre los campesinos los cultivos no tradicionales para la exportación. Como resultado de esta orientación, los grupos no podían esperar apoyo de la CRS, a menos que se integraran a esta estrategia. La actitud dominante hacia la participación fue expresada en la respuesta del promotor de la IDA cuando se le preguntó cómo se llegó a la decisión de producir cacao: “Esto fue idea de los miembros mismos. Habían oído que CRS ofrecía financiamiento si producían un producto como ése [un producto no tradicional de exportación]. Les pareció que podrían cultivar cocoa, un cultivo permanente.”

Los campesinos reconocieron claramente que no recibirían financiamiento para otro tipo de actividades. El control de la comunidad sobre la naturaleza del proyecto estaba limitado así a la selección del cultivo.

También parece que la introducción del proyecto creó algunas divisiones dentro de la comunidad en su conjunto. Algunos residentes opositores al proyecto estuvieron boicoteando al grupo. Un miembro del comité de vigilancia de la cooperativa declaró:

Hay un sector minoritario de la comunidad que no ha estado de acuerdo con la cooperativa. Son personas con un bajo nivel de educación. Creen que la cooperativa es mala porque es sólo para los líderes y no para el bien de la comunidad. Además hay gente que no quiere dejar la producción de granos básicos.

Esta división en la comunidad, generada por la orientación del proyecto, muestra que durante el diseño del proyecto hubo una atención inadecuada a la gama de necesidades y objetivos de la comunidad.

Había un liderazgo bien consolidado en la cooperativa, pero pocas señales de una participación más amplia (aparte del trabajo en la cosecha del cacao y en la capacitación agrícola). Las reuniones generales se realizaban sólo dos veces al año, y no daban oportunidad suficiente para el control de la comunidad sobre el proyecto. Incluso el conocimiento básico del proyecto parecía limitado fuera de la estructura del liderazgo. Uno de sus miembros dijo que pensaba dejar pronto la cooperativa porque no se daban explicaciones acerca de las cuentas de la cooperativa a todos los miembros y porque no entendía cómo se controlaban los fondos del proyecto. Creía que se le había cobrado más de lo que había recibido. Aun si esto no fuera verdad, la creencia muestra una seria falta de confianza y de conocimiento del funcionamiento de la organización.

En la sesión de evaluación sostenida en 1989 se concluyó que la capacitación había sido exitosa con respecto a los requerimientos productivos, pero que no se había dado capacitación en la administración de la cooperativa.

Aparte de las limitaciones en la participación dentro de la cooperativa, el propósito exclusivo en la producción de cacao generó una seria limitación en el involucramiento comunitario. Los granjeros que no querían producir cacao, al igual que los campesinos sin tierra, fueron excluidos automáticamente (aunque la IDA obtuvo tierras para unos cuantos hombres que expresaron interés en unirse a la cooperativa; un comportamiento inusual de parte de la IDA, con lo que se mostró el grado de compromiso de la agencia estatal con este proyecto). Las mujeres también quedaron prácticamente excluidas, dado que bajo las regulaciones de la IDA, sólo las mujeres solteras o viudas eran susceptibles de recibir títulos de parcelas y sólo los propietarios de tierras eran candidatos a la membresía de la cooperativa. Según el funcionario de la agencia, “[las mujeres] son beneficiarias indirectas. Porque es una cooperativa de productores y es fundamentalmente un trabajo de hombres. Sólo hay una mujer en la cooperativa”. Muchos estudios indican sin embargo que los proyectos necesitan ser dirigidos a las necesidades específicas de las mujeres y deben obtener mujeres directamente para que éstas obtengan algún beneficio. Aparte de los vínculos con las agencias estatales, la CRS, otros donadores internacionales, Coopealianza y Coope San Carlos, el grupo tiene pocos contactos externos. No se establecieron lazos con sindicato campesino alguno, y no hubo intentos por influir en las políticas nacionales o regionales, aparte de obtener títulos de tierras para los miembros de parte de la IDA. Esta falta de involucramiento político más amplio, de hecho podría ser una razón por la que el grupo recibió una atención especial tanto de la IDA como de la CRS.

OEF International (conocida antes como el Fondo de Educación en el Exterior, Overseas Education Fund), es una ONG estadounidense fundada en 1974 por la Liga de Mujeres Votantes (League of Women Voters), que trabaja primordialmente con mujeres en los países subdesarrollados. Como la CRS, OEF es muy dependiente del financiamiento de la AID: en 1987, casi el 80 por ciento de su presupuesto total provenía de bolsas de la AID (OEF International, 1988: 11). En los sesenta, la actividad primaria de la OEF era la capacitación de líderes entre mujeres de las clases superior y media; a principios de los setenta, la legislación estadounidense de la New Directions hizo que esta aproximación fuera políticamente imposible de vender y con cierta dificultad la agencia realizó la reconversión para trabajar primordialmente con mujeres de clase baja.

CUADRO 2
ONG “CONTRADICTORIA”: OEF INTERNACIONAL.
PROGRAMA PARA LA EDUCACIÓN EN PARTICIPACIÓN (PEP)

<i>ONG analizada</i> <i>Tipo</i>	<i>OEF Internacional</i> <i>“Contradictorio”</i>
Proyecto estudiado	PEP; apoyo organizativo a bancos comunitarios creados por la Fundación Integral Campesina (Finca), ONG de base estadounidense
Fondos principales	Ayuda de EE.UU. (a través de la OEF en Washington)
Estrategia de participación	Empoderamiento local y participación de la mujer
Estrategia de desarrollo	Estrategia mixta: necesidades básicas + exportaciones
Papel de la agencia internacional	Conflicto de la ONG donadora; autonomía sustancial de la oficina de Costa Rica respecto de la oficina central en Washington, D.C.
Relación con grupos locales	Ninguna

En 1985, la OEF lanzó dos programas en Costa Rica con metas y metodologías muy diferentes: Mujeres en los Negocios (MIN) y el Programa para la Educación en la Participación (PEP). Preferí centrarme en este último programa por su énfasis en la participación y el desarrollo comunitario. El PEP era parte de un programa más amplio de la OEF titulado “Mujeres, leyes y desarrollo”, que tenía la meta declarada de promover “la comprensión del estatus subordinado y marginal de las mujeres y proveerlas de foros a través de los cuales puedan construir estructuras políticas y sociales más efectivas” (OEF International, 1988: 9). Mientras que el programa MIN seguía la promoción de la AID, de las empresas medianas y pequeñas en el Tercer Mundo, el programa PEP tenía una orientación mucho más política e implicaba la promoción del cambio social y político. Por eso llamé a la OEF una ONG “contradictoria”, tanto por estos programas tan diferentes dentro de la misma organización, como por las diferencias entre la aproximación general de la AID y el programa PEP.

Entre los resultados esperados del programa en América Central estaba el de que los participantes realizarían acciones concretas para:

- exigir su parte de los recursos y servicios públicos; y
- participar en los procesos políticos municipales y nacionales (Arnové, s.a.: 1).

Éstas son metas clásicas del pluralismo liberal. Sin embargo, el programa se basaba también fuertemente en el uso de técnicas participativas de educación, basadas en la filosofía de la “concientización” del educador brasileño Paulo Freire, que son típicas de una aproximación de “apropiación del poder” (*empowerment*).

El PEP estaba financiado por un “Programa de democracia” especial de la AID, establecido por recomendación de la Comisión Kissinger, y fue diseñado principalmente para promover los procesos electorales en América Central y a los candidatos que favorecieran los objetivos de la política exterior de Estados Unidos. Debido a este estatus especial, se transfirieron fondos de la AID a la OEF Internacional en Washington y luego a San José en vez de hacerlo a través de la ruta normal de Acorde. En el proyecto que estudié, la OEF proporcionaba la capacitación y la educación participativa para los campesinos en la región sur del país que fueran miembros de bancos comunitarios establecidos por Finca International (Fundación Integral Campesina), otra ONG con sede en Estados Unidos. Esta colaboración con Finca fue otro de los elementos que contribuyeron al contradictorio perfil del proyecto, dado que Finca tiene una orientación mucho más apegada a la corriente dominante.

Los grupos con los que trabajó el PEP primordialmente estaban constituidos por pequeños productores campesinos de granos básicos y tenían una alta proporción de mujeres. Los participantes recibían pequeños préstamos individuales de Finca, pero pagaban el préstamo en un fondo rotativo que era administrado por un “grupo de solidaridad” de miembros de la comunidad que recibían apoyo de Finca. Los objetivos del componente del PEP en el proyecto fueron fortalecer la “capacidad organizativa”, la “conciencia colectiva” y la orientación comunitaria de los grupos (OEF-PEP, 1988).

Cuando visité la OEF-PEP de Costa Rica, en 1989, el proyecto inicial de 3 años se había finiquitado. Se había hecho una nueva y amplia propuesta a AID, pero no había sido aprobada. Cuando visité las comunidades, por tanto, el proyecto acababa de terminar.

Apropiación local del poder y creciente participación de las mujeres

Como indica su título, el Programa para la Participación en la Educación de la OEF tenía un compromiso más profundo de promover la participación de las bases en comparación a la CRS, donde la participación aparecía como un objetivo secundario. La literatura de la OEF define la “educación para la participación” como: “un proceso global e integral de educación, en el que los hombres y mujeres analizarán e interpretarán su mundo y sus problemas, y serán capaces de adquirir las habilidades necesarias para responder a ellos de manera cooperativa y democrática”.

Por tanto, la educación para la participación trasciende una determinada modalidad para convertirse en una orientación general teórico-metodoló-

gica. El propósito es afirmar la responsabilidad de los miembros de la organizaciones de la comunidad para promover la participación plena, democrática y cooperativa en el proceso de toma de decisiones (OEF, 1986).

Este enunciado deja entrever una filosofía freireana de la educación. El programa también está influido por la orientación liberal feminista del programa de la OEF, Mujer, Ley y Desarrollo, que se centra en abordar los obstáculos legales para la igualdad de las mujeres, además de los métodos de concientización del feminismo occidental de los setenta. El resultado de estos orígenes mezclados fue que el PEP parecía muy exitoso para incrementar la participación popular (especialmente de las mujeres) en el nivel comunitario, pero tenía problemas para desarrollar una estrategia clara para la promoción de formas más amplias de participación y de inserción profunda en las luchas populares costarricenses.

La metodología del PEP implica un uso extensivo de técnicas participativas y de métodos de educación popular como el sociodrama y la elaboración de dibujos, poesía, canciones, refranes populares, etcétera, para incrementar el nivel de participación de todos los miembros del grupo. Una evaluación del PEP, encargada por AID, afirma, “Las evaluaciones entregadas continuamente por los participantes refieren a lo que han logrado en términos de autoestima y su capacidad de expresar mejor sus problemas y preocupaciones, al igual que lo que han aprendido para organizar mejor sus reuniones y plan de actividades” (Arnove s.a: 2).

Esta evaluación fue confirmada por las entrevistas que realicé con los bancos comunitarios en la zona sur. Una mujer de Las Parcelas declara que, “Ivania [la promotora del PEP] nos ha ayudado mucho. Al principio la gente tenía más miedo de participar, pero ahora tenemos más confianza; en especial las mujeres. Antes era frecuente que las mujeres no participaran mucho, pero participar en las juntas te da confianza”.

Afirma también que ella y otras mujeres salían más de su casa por las actividades de PEP (las campesinas en parcelas dispersas con frecuencia están aisladas de las actividades de la comunidad por sus responsabilidades domésticas y por la ética machista que insiste en que las mujeres deben quedarse en casa), y que algunos de los hombres ayudaban más con las tareas del hogar debido al involucramiento de Ivania. Ésta intentó abordar los problemas del machismo dentro de los grupos, de modo que las mujeres tuvieran mayor confianza para participar y los hombres les permitieran asumir posiciones de liderazgo. Por supuesto que no todos los hombres estuvieron dispuestos a este cambio en el estatus de las mujeres y sin duda muchas mujeres no pudieron

participar debido al compromiso de cuidar a los niños y otras responsabilidades, y por la falta de voluntad de sus maridos para permitirles asumir un papel más activo.¹³ La promotora del PEP se centró también en crear formas más equitativas de toma de decisiones dentro de los grupos. Los grupos se reunían en pleno cuando menos una vez al mes y mostraban un nivel más alto de participación regular por parte de todos los miembros que en el proyecto de la CRS.

El estímulo por parte del PEP para que los grupos trascendieran el enfoque limitado de los aspectos financieros de los bancos, para que se involucraran más con la comunidad, también tuvo éxito en cierta medida. Los diversos grupos asumieron proyectos comunitarios como la construcción de un campo de fútbol y un local para las juntas. Un miembro del grupo de Las Parcelas señaló:

Hemos cambiado mucho a través de la participación en el proyecto. Antes había un problema de comunidad. Ahora nos hemos unido mucho. Además, dentro de la familia hay más unidad. Hay más acuerdo entre esposos y esposas. Las mujeres tienen sus propios proyectos, una idea más clara de lo que quieren, de modo que el trabajo de las mujeres es más valorado.

El PEP tuvo menos éxito en vincular este proyecto con asuntos regionales y nacionales más amplios, en parte por las limitaciones impuestas por Finca. El PEP esperaba estimular a los grupos para que vieran más allá de sus comunidades y crearan una unidad mayor al apoyar un “comité sectorial” con representantes de cada uno de los 120 grupos con los que trabajaba Finca en Costa Rica. A través de esta organización, la OEF esperaba fortalecer los grupos de base a través de la retroalimentación y el apoyo. A pesar de un acuerdo inicial entre la OEF y Finca, de que la OEF desarrollaría trabajo educativo con el comité sectorial, Finca decidió subsecuentemente que trataría sólo los asuntos económicos más limitados. Así, los grupos con los que trabajaba la OEF en

¹³ Además de otras contradicciones entre las aproximaciones de OEF y Finca, difieren también en su aproximación del papel de las mujeres en la sociedad. Mientras que Finca promueve la participación de las mujeres en los bancos comunitarios, no concibe que esta participación contribuya a la emancipación más amplia o para enfrentar las estructuras familiares tradicionales. De hecho, los pequeños proyectos para las mujeres son vistos como una respuesta a la crisis económica que mantendrá las estructuras tradicionales. Según el presidente de Finca en Costa Rica: “No hemos intentado que las mujeres desarrollen actividades fuera del hogar –para no crear conflictos, porque estos hombres son machistas. Queremos ayudar de modo que los hombres sientan que las mujeres pueden ayudar económicamente pero seguirán en torno a la casa para hacer el almuerzo, cuidar a los niños, y así sucesivamente. Si las mujeres salen a trabajar en la fábrica, eso podría dañar la estabilidad de la familia.”

la zona del sur no tenían una conexión organizada con otras comunidades. También puede haber sido difícil para la OEF formar asociaciones abiertas con los sindicatos campesinos, vistos negativamente por la AID. Existía por tanto el peligro de que éstos se convirtieran en experimentos aislados en la participación en el ámbito local. La mayor capacidad individual para participar no sería canalizada a la cooperación con otros grupos en posiciones similares con el objeto de afrontar los problemas que se les presentaban a todos. Igualmente, el hecho de que el trabajo de la OEF con las comunidades terminara con el corte del financiamiento de la AID, mientras continuaron las actividades de Finca en esta área, significó que la orientación más individualista y capitalista podría tender a predominar.

CUADRO 3
ONG NACIONAL "PROGRESISTA": CECADE

<i>ONG analizada</i> <i>Tipo</i>	<i>Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecade)</i> <i>"Progresista"</i>
Proyecto estudiado	Apoyo para la producción de cacao y proyectos de generación de ingresos en pequeña escala; organización de asociaciones locales de productores
Fondos principales	Agro-Action (ONG de Alemania Occidental)
Estrategia de participación	Apoyo para movimientos sociales; poca participación femenina
Estrategia de desarrollo	Necesidades básicas + exportaciones no tradicionales
Papel de la agencia internacional	No intervención
Relación con grupos locales	Apoyo para Upanacional (mayor organización campesina de Costa Rica); miembro de la concertación de ONG centroamericanas

El tercer proyecto examinado estaba dirigido por un centro costarricense progresista, el Centro de Capacitación para el Desarrollo (Cecade), con fondos de una ONG de Alemania Occidental, Agro-Action. Al igual que la aproximación de OEF-PEP, la de Cecade enfatizaba el uso de las técnicas participativas pero, como la CRS, el Cecade apoyaba proyectos productivos en vez de centrarse primordialmente en la educación. Por haber sido fundado por intelectuales que habían estado asociados muchos años con la izquierda costarricense, el Cecade tenía una identificación mucho más fuerte, sin embargo, con las organizaciones campesinas que cualquiera de las dos ONG con sede en Estados Unidos.

Seleccioné para su estudio uno de los proyectos productivos de Cecade. Este proyecto estaba siendo operado entre pequeños productores de la región norte del país. El proyecto era financiado por Agro-Action, que tenía poco involucramiento directo en el diseño o puesta en práctica del proyecto. El Cecade comenzó a trabajar en esta región en 1986 por invitación de Upanacional, el sindicato campesino más grande del país. El foco principal del trabajo se dio en San Jorge, un asentamiento remoto 75 kilómetros al norte de San Carlos, formado por “precaristas” que ocuparon ahí una gran plantación en 1976. En San Jorge, Cecade decidió apoyar tres actividades distintas: la producción de cacao, el establecimiento de una fábrica de tabiques de concreto para ser utilizados en las necesidades de construcción de la comunidad, y una granja porcina modelo. En cada una de las comunidades la meta era establecer un fondo rotativo que permitiera que los proyectos se hicieran (al menos parcialmente) autosustentables. Cecade estaba políticamente opuesto al principio de ajuste estructural pero sentía que, dados los cortes a los subsidios a la producción de granos básicos, las exportaciones no tradicionales representaban el principal sustituto disponible para los pequeños granjeros. Sin embargo, como con la CRS, el proyecto del Cecade se vio afectado negativamente por la caída en los precios de la cocoa.

Apoyo para los movimientos sociales

El Cecade, menos limitado por los donadores y con una orientación más clara hacia el cambio político, ponía un mayor énfasis en la participación de los beneficiarios en los movimientos sociales nacionales. Sin embargo, mientras que la participación local también era vista como una meta, todavía no se desarrollaba lo suficiente. Debido al énfasis en las estrategias productivas, específicamente en el lanzamiento del proyecto del cacao, se sacrificaron en cierta medida el aprendizaje de grupo y la apropiación del poder en aras de la eficiencia productiva. El Cecade mismo reconocía la necesidad de ampliar la participación comunitaria. Por ejemplo, un reporte de proyecto de 1988 afirmaba: “El tamaño del vivero era muy grande y requería de una gran cantidad de trabajo que había de hacerse en muy poco tiempo (un mes) para poder aprovechar las lluvias. Esto significó que el proceso fue realizado en una manera muy dirigida, sacrificándose los estilos reflexivo y democrático de trabajo.”

Hay por tanto cierta evidencia para apoyar la visión de los críticos de los proyectos productivos de que tales proyectos inevitablemente llevan a un énfasis por preocupaciones tecnocráticas y desvían del trabajo más puramente político y participativo.

Parte del problema, como en CRS, fue el pesado énfasis inicial en un solo cultivo de exportación. Un reporte de 1987 de Cecade afirmaba:

la participación de los granjeros no ha sido constante ni masiva dado que hasta el presente el proyecto se ha enfocado básicamente en la producción del cacao y no todos los granjeros están interesados en este cultivo. Ello ha sugerido la necesidad de comenzar a proponer otras alternativas que hagan posible una forma de participación de parte de las familias involucradas (Cecade, 1987).

En San Jorge hubo una participación relativamente grande en la fase inicial del vivero de cacao, por parte de todos los sectores sociales (granjeros, mujeres y jóvenes) debido a la oportunidad de trabajo remunerado, pero algunos de quienes participaron se frustraron porque el trabajo no fue pagado inmediatamente. La participación en el proyecto cayó subsecuentemente porque las oportunidades de empleo en el proyecto eran limitadas y los granjeros que luchaban por sobrevivir encontraban que era difícil dejar su tierra para participar en los proyectos de fabricación de tabique y explotación porcícola.

El proyecto porcícola ofrecía empleo a sólo tres muchachas, y 8 o 10 empleados diurnos trabajaban en la fábrica de tabique. Los proyectos no ofrecían oportunidades para que participaran regularmente los pequeños granjeros o las mujeres involucradas en el cuidado de los niños y el trabajo doméstico. El fuerte énfasis en la producción significó que no existieran otras oportunidades para la participación. Limitó también la participación de las mujeres, cuyo trabajo en el hogar generalmente no es reconocido como productivo.

Sin embargo, el hecho de que los promotores del Cecade estuvieran conscientes de estos problemas de participación en el nivel local y de que al principio buscaran estrategias para superarlos, muestra que la organización toma el problema de la participación con seriedad. El Cecade había iniciado un proyecto de radio para la zona norte, financiado por la Organización Católica Canadiense para el Desarrollo y la Paz. Este proyecto de comunicación permitiría la difusión de información acerca de los problemas del campesinado en esta región y permitiría a los campesinos participar en los medios masivos. Se contemplaba también un proyecto de alfabetismo (se había iniciado un estudio preliminar para la identificación de necesidades) debido al bajo nivel de educación en la comunidad, lo que limitaba la capacidad de la asociación para asumir pleno control del proyecto, particularmente en los aspectos financieros.

El personal de campo deseaba también tener la capacidad en el futuro de poner un mayor énfasis en los proyectos que pudieran ser realizados en las

parcelas de los propios participantes, con el objeto de ampliar las oportunidades de participación. Como afirmó un promotor: “Ha sido difícil romper con la mentalidad paternalista; la gente espera que arreglemos todo. Todavía no sienten que el proyecto sea de ellos. Debido a que son proyectos realizados fuera de sus parcelas, es difícil para ellos participar de manera más activa.”

Aun cuando las ONG progresistas desearían poder desarrollar una orientación más colectiva entre los campesinos costarricenses, deben aprender a negociar con las estrategias de sobrevivencia de los campesinos, dado el sistema existente de tenencia de la tierra que hace difícil el trabajo colectivo sobre una base regular.

El trabajo de Cecade se beneficia también de una estrecha asociación con el sindicato campesino Upanacional. El proyecto fue iniciado en parte a instancias de UPA, y todos los miembros de la Asociación de Agricultores establecidos en las villas también eran miembros de la UPA. Mientras que la UPA no era la más militante de las asociaciones campesinas en Costa Rica, por haber sido establecida por cafetaleros en condiciones relativas buenas, la conexión con ésta aseguraba que el trabajo de Cecade estuviera conectado con las luchas más amplias de los productores campesinos. Del mismo modo, el esfuerzo de Cecade por incrementar la capacidad organizativa de los pequeños productores pudo haber servido para incrementar el peso político de sectores más marginados dentro de la UPA.

La Cecade ayudó también a los campesinos para incrementar su poder político frente al Estado costarricense. A diferencia de los parceleros de Uvita, el grupo en San Jorge había recibido poco apoyo o atención de IDA tras la invasión inicial de tierras. Cuando comenzó el proyecto, aunque el asentamiento tenía ya 12 años, sólo cinco de sus 44 parceleros originales (todos ellos hombres) habían recibido sus títulos oficiales de propiedad. Junto con la Asociación de Desarrollo Comunal, de carácter local, la Asociación de Agricultores presionó a la IDA para que se procesara el resto de los títulos, o para que actuara como aval con Coope San Carlos para que los residentes obtuvieran préstamos de la cooperativa y se les permitiera participar en el proyecto de cacao de ese grupo. Como resultado, 16 granjeros recibieron el aval, y la IDA acordó mandar a un grupo de topógrafos a trazar las dimensiones de las parcelas.

A diferencia del proyecto de Uvita, el proyecto del Cecade no aceptó pasivamente los problemas asociados con la producción del cacao, sino que promovió una respuesta política. Los promotores del Cecade realizaron talleres con los granjeros y técnicos involucrados con la producción de cacao en la zona norte para compartir información acerca de los problemas del cultivo y sus posibles soluciones. Algunas de las propuestas del gobierno incluyeron

un incremento en el financiamiento, condonación de deudas y la no promoción de importaciones de cacao. El documento producido por los promotores de Cecade como resultado de sus encuentros con los productores de cacao declara que:

La puesta en práctica de estas propuestas, algunas de las cuales se enfrentan con las políticas económicas del gobierno, dependerá de la fuerza y el poder de negociación desarrollados por las organizaciones campesinas, y de las contradicciones que existen dentro del gobierno con respecto al plan de ajuste económico, de las que los campesinos pueden obtener algunos beneficios (Ramírez y Villalobos n.d.: 8).

La orientación estratégica de Cecade creó así el marco político para la acción política transformadora, convirtiendo a la gente de objetos en sujetos de su propio desarrollo. Sin embargo, la participación en el nivel de base necesitaba hacerse más auténtica para sostener a los movimientos sociales nacionales con la fuerza necesaria para forzar cambios en los planes del Estado (y en las instituciones financieras internacionales).

Conclusión

Estos estudios del caso de Costa Rica muestran que la visión que presenta a las ONG como esencialmente participativas es ingenua e inadecuada. Como se mencionó antes, las ONG muestran comprensiones muy diferentes de lo que significa la participación y cómo ha de lograrse. El problema de los modelos dominantes de desarrollo no ha sido que el concepto de participación haya estado completamente ausente, sino que se le ha marginado y despolitizado. La mayoría de las ONG han contribuido a este proceso al aceptar la visión apolítica del trabajo de las ONG. Como resultado, las iniciativas participativas con demasiada frecuencia han tenido sólo un valor instrumental para asegurar la promoción eficiente de los intereses de los poderes dominantes en vez de realmente dotar de poder a los pobres. En el presente contexto, como muestra el caso de Costa Rica, la ideología del autoapoyo de la comunidad como base para la actividad de las ONG es perfectamente compatible con el actual impulso hacia la privatización y el desmantelamiento de los estados del Tercer Mundo.

Esto no significa que el concepto de participación deba rechazarse, sino que debe reclamarse, y vincularse explícitamente con los procesos nacionales e internacionales de democratización. Si no se hace este vínculo, incluso los

proyectos más participativos de las ONG corren el riesgo de seguir el camino de las comunidades utópicas aisladas del siglo XIX en Gran Bretaña y Estados Unidos, las que eventualmente se extinguieron por el conflicto interno y las fuerzas externas hostiles. Sin embargo, incluso aquellas ONG que adoptan como meta una amplia democratización carecen de un análisis sistemático de la relación entre la participación y la democratización. Hay algunas razones para apoyar la idea de que la apropiación personal del poder es un elemento necesario de la democratización. Pero es sólo un primer paso. La apropiación personal del poder no necesariamente conduce a la decisión de participar en el sistema político en su conjunto ni garantiza las condiciones para una mayor participación. Por ejemplo, la organización de cooperativas en Guatemala en los cuarenta trajo consigo un incremento en la represión del Estado, la aniquilación de las organizaciones locales y una pasividad popular obligada.

Por otro lado, algunos analistas de la democratización en América Latina descuentan completamente el papel de las organizaciones de clase. El influyente estudio efectuado por O'Donnell y Schmitter, en 1986, *Transitions from Authoritarian Rule*, representa a la democratización suscitada en el cono sur en los ochenta primordialmente como un proceso de acomodamiento de elite. Los estudios acerca de las ONG y por las ONG podrían contribuir a este debate al examinar la relación entre la participación en el nivel comunitario, la participación en los movimientos sociales y los procesos nacionales de democratización. ¿Bajo qué condiciones se establece esta conexión?

Finalmente, las fuerzas supranacionales deben confrontarse con el objeto de hacer posible esta conexión. ¿Cómo puede confrontarse la internacionalización del Estado que ha ocurrido bajo el ajuste estructural? Las ONG deben evitar la cooptación por el Banco Mundial, el FMI y otros actores internacionales que las ven como útiles aliadas en proyectos antipopulares. Las ONG nacionales e internacionales pueden jugar un importante papel en la representación de los intereses populares en el escenario global, pero deben hacer pruebas constantes para asegurarse de que sus esfuerzos encuentran sus raíces en las experiencias populares. Las propias ONG deben ser democratizadas para contribuir a una exitosa democratización de las sociedades del Tercer Mundo (y del Primer Mundo).