Globethics Repository



La ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia [The ambiguous help of NGOs in Bolivia]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Arellano López, Sonia;Petras, James
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-16 04:11:28
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220189

NUEVA SOCIEDAD NRO.131 MAYO-JUNIO 199 4 , PP. 72-87

La ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia*

Arellano-López, Sonia; Petras, James

Sonia Arellano López: Socióloga boliviana, cursante del programa de doctorado en la Universidad del Estado de Nueva York, Binghamton. También ha trabajado en varias organizaciones no gubernamentales bolivianas.
James Petras: Sociólogo estadounidense, docente e investigador del Departamento de Sociología de la Universidad del Estado de Nueva York, Binghamton.

Durante la década de los 80, las organizaciones no gubernamentales se involucraron cada vez más en la implementación de proyectos de desarrollo en América Latina. En Bolivia han tenido roles principales en los esfuerzos para aliviar la pobreza vinculada al ajuste estructural, en la consolidación de las políticas económicas neoliberales y en la consecuente reorganización del Estado. Los donantes internacionales han mostrado entusiasmo por trabajar a través de las ONGs, particularmente en el área del alivio de la pobreza. Sin embargo, no está claro si en este campo las ONGs tienen más éxito que las agencias del Estado. Aún más, hay evidencias de que la combinación entre la reorganización del Estado y el surgimiento de las ONGs como implementadoras de la ayuda para el desarrollo ha contribuido a minar las organizaciones populares que representan los intereses de los pobres.

Durante las décadas de los 80 y 90 las ONGs proliferaron en toda América Latina, y su importancia como diseñadoras y ejecutoras de proyectos de desarrollo ha aumentado dramáticamente. La crisis económica que afecta a los gobiernos latinoamericanos es un factor decisivo para la expansión de las ONGs. Los cambios institucionales y políticos asociados con las modificaciones mayores de las políticas estatales también han abierto nuevos espacios para las ONGs como alternativas a las agencias del Estado en los esfuerzos por aliviar la pobreza y promover el desarrollo. El autoritarismo que caracterizó la década del 70, la instalación de gobiernos formalmente democráticos en los 80 y la imposición de programas de ajuste estructural seguida por la consolidación de las políticas económicas neoliberales, patroci-

nadas por el Fondo Monetario Internacional, los bancos multilaterales de desarrollo y los donantes bilaterales principales, contribuyeron a la expansión de las ONGs.

Durante los 70 se consideró a las ONGs como espacios institucionales donde los diferentes grupos sociales encontraban un canal para la participación política. La interacción estrecha entre las ONGs y las organizaciones locales abrió un campo productivo de actividades institucionales opuestas a las estrategias económicas y políticas de los Estados autoritarios. Durante este período, en toda América Latina las ONGs realizaron esfuerzos importantes en los campos de la educación y la organización populares. Esas actividades se basaron en un grado de identificación política que compartían las ONGs y las organizaciones locales. Por ejemplo, Petras y Cañadell (1993) en su estudio de Chile, y Rivera (1992) en su estudio de Bolivia, señalan que durante el período de regímenes militares, las ONGs trabajaron en estrecha vinculación con las organizaciones populares, suministrando apoyo socio-político y entrenamiento organizacional. Sin embargo, con la apertura democrática, las ONGs comenzaron a cambiar sus actividades; de suministrar apoyo organizacional pasaron a implementar proyectos de desarrollo en nombre de las agencias de desarrollo internacionales y gubernamentales.

Durante los 70, las ONGs apoyaron los esfuerzos organizacionales locales de las comunidades y participaron en movilizaciones sociales. Pero a partir de los 80, varios procesos se combinaron para alterar en forma fundamental la naturaleza del trabajo que realizaban las ONGs. Esos procesos incluyeron el surgimiento de regímenes electos democráticamente, que buscaban construir o consolidar los vínculos políticos con los sectores sociales que participaban en o estaban aliados a las ONGs; la crisis financiera, que obligó a los gobiernos a reducir amplias áreas del gasto social; y la preferencia ideológica por una mayor participación del sector privado en los esfuerzos de desarrollo, que caracterizó las políticas económicas neoliberales. Esos procesos estimularon dos tipos de cambios en las actividades de las ONGs. Primero, las relativamente pocas ONGs que se habían establecido en los 70 y principios de los 80 comenzaron a dar mayor importancia a la ejecución de proyectos de desarrollo, y éstos a menudo vinieron a ser más importantes o a reemplazar los esfuerzos organizacionales que originalmente habían sido el centro de sus actividades. Esa tendencia se incentivó y profundizó cuando los donantes internacionales comenzaron a dirigir cantidades significativas de fondos a las ONGs, particularmente para proyectos relacionados con la prestación de servicios sociales o que requerían que los habitantes locales «participaran» contribuyendo con su trabajo. La disponibilidad de fondos de los donantes internacionales también condujo

a un segundo cambio, que fue la explosión de nuevas ONGs creadas expresamente para explotar esos recursos financieros.

Este ensayo discute las implicaciones de esos cambios en vista de la reorganización de muchos Estados latinoamericanos y de sus relaciones con los distintos actores sociales. La reestructuración del Estado a menudo estuvo acompañada de reveses importantes para las luchas de los trabajadores y campesinos en toda la región. Concentrándonos en el caso de Bolivia opinamos que un factor importante que determinó esas derrotas fue la utilización de los recursos para el desarrollo con el propósito de debilitar las alianzas entre los trabajadores y campesinos, que son los principales componentes de las organizaciones populares, y los sectores de las clases profesionales urbanas, que dirigen y conforman el personal técnico de la mayoría de las ONGs.

Hasta cierto punto, las ONGs han asumido funciones que anteriormente realizaban las agencias del Estado. Esto ha permitido a los Estados asumir una responsabilidad menor en lo que se refiere al bienestar de sus poblaciones. Más importante aún, debido a los vínculos históricos de algunas ONGs con las organizaciones populares, y a la creencia de que esos vínculos surgieron de la identificación de las ONGs con los intereses populares, las ONGs han facilitado la subordinación de estas organizaciones. Como principales receptores de los recursos asignados para el «desarrollo popular», las ONGs se colocan entre las organizaciones populares y las agencias del Estado y donantes internacionales, ubicándose para actuar como «intermediarios del desarrollo». Esto aumenta el aislamiento político y económico de aquéllas, al permitir que los Estados y las agencias donantes se rehusen a tratar directamente con ellas. Además, en virtud de su posición como intermediarios, las ONGs a menudo pueden tentar o presionar a las organizaciones populares para que abandonen la lucha política en favor de tratar de establecer relaciones clientelistas, adulando a las instituciones que controlan el acceso a los recursos para el desarrollo. De hecho, las organizaciones populares se encuentran compitiendo entre sí por favores y fondos, en lugar de construir alianzas para la lucha por el poder.

Debido a los vínculos históricos de algunas ONGs con las organizaciones populares, y a la creencia de que esos vínculos surgieron de una identificación de intereses, las ONGs han facilitado la subordinación de aquéllas

El trasfondo económico

Durante las dos últimas décadas las naciones latinoamericanas se endeudaron excesivamente aprovechando la abundancia financiera ofrecida entonces bajo términos relativamente generosos. Este crédito se utilizó para solventar la construcción y el mejoramiento de la infraestructura básica, y fue el fundamento de muchos de los esfuerzos realizados en nombre del mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres. También permitió a los Estados latinoamericanos distribuir los recursos para el desarrollo, como una forma de mecenazgo para los sectores críticos de la población, a fin de preservar la estabilidad política. Todas estas actividades involucraron la expansión de las estructuras del Estado en diferentes áreas de la sociedad.

La situación comenzó a cambiar hacia finales de los 70. Los precios de los productos de exportación disminuyeron progresivamente, a veces en términos absolutos, y generalmente en relación con los precios de los productos de importación. Esto minó la capacidad latinoamericana para pagar las deudas acumuladas, y el flujo de crédito fácil cesó (Roddick, 1988: 6-9). Las instituciones financieras internacionales impusieron duras condiciones de pago, creando una pesada carga financiera. Esas obligaciones absorbieron alrededor del 35% de los ingresos de exportación de la región, los cuales fueron transferidos a los gobiernos y bancos acreedores. Eso se tradujo en un promedio de entre 6 y 7% del PNB para los países (Roddick, 1988:12-13).

El resultado ha sido el empobrecimiento de amplios sectores sociales, en una escala sin precedentes en Latinoamérica en tiempos modernos. En Bolivia, los ingresos reales promedio por familia disminuyeron en alrededor del 28,5% entre 1980 y 1985, con una disminución anual que promedia alrededor del 6,5 % . En América Latina en conjunto, el sector urbano informal se expandió en un 39% en el mismo período, y el porcentaje de la población urbana que vive de sus salarios disminuyó del 70% en 1980 al 64% en 1985 (Roddick, 1988: 88-91). En las áreas rurales, el deterioro de los estándares de vida de las familias fue igualmente grave. Por ejemplo, el precio que los productores bolivianos de papa obtuvieron por su cosecha disminuyó un 20% entre 1987 y 1989, mientras que los costos de transporte aumentaron un 33%, los insumos aumentaron un 15% y el costo de los dólares necesarios para comprarlos aumentó un 160% (Healy, 1991).

El costo del bienestar de las familias afectadas por estos cambios fue mucho más allá de la pérdida de ingresos. Por ejemplo, durante el período 1980-84, los gastos públicos por servicios de salud disminuyeron en toda la región, desde un (bajo)

13,4% en Uruguay, hasta un elevado 77,7% en Bolivia (Roddick, 1988: 98). Los efectos de la pérdida de acceso a los servicios básicos de sanidad y salud se observaron claramente en la reaparición del cólera en la región, por vez primera en el siglo XX.

La pérdida de empleos formales sobrevino cuando las industrias privadas que producían para los mercados nacionales se vieron imposibilitadas de seguir funcionando, en vista de la disminución de la demanda como resultado de la caída de los ingresos y del aumento de la competencia de las importaciones. Las empresas del Estado enfrentaron problemas similares, y como muchas veces también habían servido de vehículos para el padrinazgo político, eran particularmente ineficientes y vulnerables. La incapacidad de los Estados para continuar manteniendo las empresas estatales fue sintomática de la retirada general de los Estados en cuanto a servir como fuentes de empleo y asumir al menos una responsabilidad limitada por el bienestar de sus poblaciones, a través del suministro de servicios sociales.

Las organizaciones no gubernamentales como agencias de desarrollo

Casi tan dramático como el empobrecimiento que experimentó la región durante los 80 fue la expansión de las ONGs durante el mismo período. Su crecimiento está directamente vinculado a los procesos de empobrecimiento descriptos anteriormente. Se asocia particularmente con el alejamiento de los Estados latinoamericanos de la responsabilidad por los servicios sociales y el bienestar general de sus poblaciones. Para entender mejor por qué las ONGs se expandieron en esa área, debemos considerar sus historias institucionales dentro de Latinoamérica.

A este respecto, debemos ser claros sobre lo que son y lo que no son las ONGs. Por ejemplo, aun personas bien versadas en temas del desarrollo confunden frecuentemente las ONGs con las organizaciones populares [1]. La diferencia es tanto legal, como un efecto de los orígenes de clase de las personas que constituyen los dos tipos de instituciones. Las organizaciones populares son organizaciones de afiliación que permiten a sus miembros representar colectivamente sus intereses económicos y políticos (Petras y Cañadell, 1993). Los ejemplos incluirían cooperativas, sindicatos y, a veces, asociaciones de productores. La estructura organizacional que la ley

[1]Graham (1992:1243), por ejemplo, está equivocada cuando clasifica las organizaciones populares como un tipo de ONG. No son lo mismo ni en términos de sus orígenes históricos ni, en algunos países, de su estructura organizacional por definición legal. A la luz del razonamiento que se hace aquí, el significado de llamar a las organizaciones populares un tipo de ONG es más que semántico. Uphoff (1993) desarrolla la distinción entre las ONGs y las organizaciones populares. Sin embargo, sus distinciones son técnicas y se basan en un modelo de toma de decisiones a varios niveles que se diseñó para facilitar la incorporación de ambos tipos de organización como recursos a ser utilizados por las agencias para el desarrollo.

exige para que las organizaciones populares reciban reconocimiento legal (personería jurídica) como representantes de sus miembros es diferente a la estructura organizacional prescrita para el reconocimiento legal de las ONGs[2] . En Bolivia, las ONGs se dividen además en instituciones privadas que buscan promover el desarrollo social (Instituciones Privadas de Desarrollo Social, o IPDS), e instituciones cuya misión es llevar a cabo los programas de acción social dentro del marco de «asistencia y caridad» (C.A.C., 1992)[3]. Muchas de las que hoy se consideran ONGs en Latinoamérica se originaron en dos contextos bastante específicos: 1) instituciones afiliadas a la Iglesia Católica y encargadas de llevar a cabo partes de los programas sociales de la Iglesia; y 2) institutos de investigación y «grupos de expertos», algunos independientes y otros que se crearon expresamente para apoyar las Operaciones de algún partido político. Hasta qué punto esas organizaciones consideraron que tenían alguna relación particular con la gente pobre, o definieron su misión en términos de nociones convencionales de desarrollo, es algo que varió considerablemente. Aunque los miembros de las organizaciones populares no son universalmente pobres (el caso de algunas cooperativas exitosas por ejemplo), sus orígenes de clase tienden a ser diferentes de los de las personas que trabajan para las ONGs, quienes generalmente provienen principalmente de la clase profesional urbana (Arellano. 1990:14,22,27).

Internacionalmente, las ONGs surgieron en vinculación con los esfuerzos para socorrer a las víctimas de la Segunda Guerra Mundial y, subsecuentemente, con los esfuerzos para socorrer a las víctimas de sequías, hambre, guerras y otros desastres en el Tercer Mundo. A partir de esa gestión, se destacaron particularmente como administradoras de la parte de las iniciativas de ayuda alimentaria que se encargaba de suministrar raciones a las poblaciones locales a través de programas de cuidado materno-infantil y de «alimentos por trabajo». Dado que inicialmente se concibieron como mecanismos de socorro, se prestó poca atención a los impactos de estas organizaciones en el desarrollo[4] .

[2]Las ONGs se definen en Bolivia como organizaciones privadas sin fines de lucro. Pueden ser nacionales o internacionales, religiosas o laicas. Sus actividades se dirigen a los esfuerzos de desarrollo y/o asistencia, que pueden ser financiados con fondos del Estado o con recursos internacionales de cooperación (Gobierno de Bolivia, 1990; Sandoval, 1992:11).

[3]En Bolivia las ONGs se han organizado en redes nacionales y regionales en torno a fuentes de financiamiento o intereses temáticos compartidos. En consecuencia, algunas ONGs sintieron que era necesario diferenciar sus actividades de desarrollo de los programas de caridad y asistencia. Estas ONGs exigieron y han recibido reconocimiento legal como Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS) y su actividad institucional, por definición, son los proyectos de desarrollo (Sandoval, 1992:13).

[4]Dos factores parecen haber sido particularmente importantes para promover durante los 60 el establecimiento de las instituciones que se convirtieron en lo que hoy conocemos como ONGs. Uno fue el aumento de los programas de ayuda alimentaria administrados por las Organizaciones internacionales voluntarias y privadas que se mencionaron en el texto anterior. Cuando estas organizacio-

Sin embargo, para principios de los 80 se oyeron acusaciones de que esos programas estaban minando la capacidad de producción de alimentos y las escalas de salarios a nivel local, y contribuyendo al clientelismo. Tales acusaciones llevaron a las agencias donantes internacionales, que patrocinaban programas de ayuda alimentaria, a incitar a las ONGs internacionales que los administraban a lograr impactos positivos en el desarrollo. Esta preocupación coincidió con el mayor énfasis en la incorporación de las instituciones locales al proceso de desarrollo y en el aumento de los ingresos de los sectores más pobres de la sociedad, que se había enunciado en el documento New Directions de la Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos) y en la Doctrina McNamara del Banco Mundial. Dada su amplia experiencia en administrar proyectos a nivel local, y a las virtudes de agilidad burocrática y carácter innovador que se les atribuía por ser organizaciones privadas, se dio por sentado que la introducción de proyectos diseñados para promover el desarrollo en lugar de suministrar ayuda, y el diseño de una estructura administrativa apropiada, les permitiría funcionar como agencias populares de desarrollo (Tendler, 1982).

La expansión de las ONGs en tándem con las tentativas de ajuste estructural de los 80 tuvo lo que se podría llamar dimensiones internas y externas. La dimensión interna se relacionó con el rol desempeñado por las ONGs como empleadoras de las clases profesionales urbanas en expansión, las cuales, en décadas anteriores, habrían acudido al Estado como su principal fuente de empleo. La dimensión externa se relacionó con la naturaleza antiestatal de las medidas de ajuste estructural impuestas en América Latina. Justificadas en términos de la ineficiencia innegable, el despilfarro y la corrupción que caracterizaron el funcionamiento de muchos aspectos de los gobiernos latinoamericanos, estas medidas cobraron su tributo más alto en aquellos aspectos de la actividad pública que se relacionaban con el suministro de servicios sociales. Probablemente no sea coincidencia que el efecto de las medidas de ajuste estructural sobre el aparato represivo de los Estados latinoamericanos haya sido considerablemente menor. O que, al forzar el debilitamiento y la reducción de los Estados latinoamericanos, esas medidas minaran también la principal

nes y los organismos donantes que les suministraban los alimentos buscaron justificar la ayuda alimentaria como un recurso para el desarrollo en lugar de una medida de socorro, crearon un modelo institucional para las organizaciones de desarrollo privadas y sin fines de lucro, que sería emulado por las instituciones nacionales. El segundo factor fue la Segunda Conferencia General del Episcopado Latinoamericano de la Iglesia Católica que se realizó en Medellín, Colombia, en 1968. Encargada de definir un programa para implementar las prioridades definidas en el Segundo Concilio Vaticano, la conferencia pidió una acción social amplia que fuera más allá de la capacidad institucional de la Iglesia en esos momentos. Muchas organizaciones católicas de acción social surgieron como resultado de las decisiones que se tomaron en la Conferencia de Medellín (Sandoval, 1992:11-12; Tendler, 1982).

fuente potencial de resistencia institucional a que el capital financiero internacional reorganizara las relaciones de producción en toda la región (Dorado et al., 1992:93-130).

En este ambiente, las ONGs representaban un canal atractivo para la ayuda internacional de desarrollo destinada a reducir la pobreza y mejorar el bienestar de la población. Sin importar lo entusiastas que puedan haber sido sobre la imposición de medidas de ajuste estructural rigurosas, casi todas las instituciones financieras internacionales y los donantes para el desarrollo reconocieron que había que tomar algunas previsiones para aliviar los efectos de esas medidas sobre la población, a fin de mantener los niveles de violencia y represión, que inevitablemente las acompañaban, dentro de un marco al menos formalmente democrático. El hecho de que las ONGs sean, por definición, organizaciones privadas (al menos nominalmente), hizo que parecieran ideológicamente más convenientes que las instituciones del Estado. Además, con el pasar de los años las ONGs se habían labrado una reputación de promover la iniciativa local y de ser innovadoras y eficaces en función de los costos en su administración de la ayuda para el desarrollo. En parte, esa reputación se basó en los éxitos reales que habían logrado en los 70 al llevar a cabo actividades de pequeña escala con las organizaciones populares, y en parte simplemente se dio por sentado que las ONGs tenían esas características, en virtud de que pertenecían al sector privado (Tendler, 1982: 2-6).

Como resultado de esa combinación de factores internos y externos, las ONGs comenzaron a asumir un papel importante como ejecutoras de la asistencia para el desarrollo. En muchos aspectos, se trató de una continuación de la experiencia de algunas ONGs internacionales, que habían estado ejecutando los programas de desarrollo financiados por los principales donantes internacionales durante algún tiempo. Sin embargo, para muchas ONGs establecidas en América Latina, este rol representó una desviación fundamental de los propósitos para los cuales se habían creado. Un efecto del flujo de fondos internacionales fue que las ONGs latinoamericanas a menudo perdieron muchas de las características (el ser participativas, burocráticamente ágiles) que en un principio las habían hecho parecer atractivas como ejecutoras de la asistencia. Otro resultado fue que, como continuaba la falta de oportunidades de empleo en otros sectores, la cantidad de ONGs que se fundaron con el solo propósito de tener parte en el flujo de dinero internacional aumentó dramáticamente. Todos esos factores han tenido una influencia fundamental en los éxitos y fracasos de las ONGs como ejecutoras de la asistencia para el desarrollo y en su papel en el alivio de la pobreza en América Latina.

Las ONGs y el alivio de la pobreza

Como parte de la Nueva Política Económica (NPE) del presidente Víctor Paz Estenssoro, en Bolivia se emprendió un gran y muy publicitado esfuerzo para aliviar la pobreza, que comenzó a finales de 1985. La mayor parte de la NPE se sancionó mediante un decreto (Decreto Supremo 21060) promulgado en agosto de aquel año. Se congelaron los salarios por cuatro meses en un año en que la tasa de inflación anual alcanzó cerca del 15.000%, se anularon los controles de precios y redujeron los subsidios estatales para alimentos y combustible. Todo eso aumentó los precios al consumidor en aproximadamente un 1.000%. Al mismo tiempo, se dejó flotar la moneda boliviana, el peso, vinculando su valor al del dólar americano, y además se eliminaron todas las restricciones cambiarias. Como resultado se produjo una devaluación adicional de la moneda de alrededor del 100%. La NPE también sentó la base legal para la desintegración y la privatización de la mayoría de las empresas del Estado, y declaró nulas las garantías de empleo de los trabajadores del sector público. Estas medidas drásticas vinieron en respuesta a ciclos cada vez más violentos de inflación y devaluación de la moneda, que comenzaron a finales de los 70 y alcanzaron su punto culminante en 1984, durante la administración de Hernán Siles Zuazo (Dunkerley y Morales, 1986:86-7, passim.). Así pues, los esfuerzos por aliviar la pobreza tendrían que enfrentar una crisis económica excepcionalmente severa, al igual que las drásticas medidas de ajuste estructural.

Las tentativas de alivio de la pobreza en Bolivia se han financiado casi exclusivamente mediante programas de ayuda internacional. Los financistas bilaterales, particularmente los que representaban a los gobiernos europeos, prefirieron cada vez más invertir recursos directamente en proyectos y programas de las ONGs, mientras que los donantes internacionales prefirieron suministrarle al gobierno boliviano los recursos que éste podía administrar a través del Fondo Social de Emergencia (FSE), para los programas de alivio de la pobreza que ejecutaban las ONGs y otras organizaciones privadas (Van Niekerk, 1992:133)[5] . La ayuda internacional que se envió a Bolivia a finales de los 80 fue de carácter masivo. En 1988, Bolivia recibió 392 millones de dólares en ayuda internacional. Esta cifra subió a 669,4 millones de dólares en 1989 y a 738,2 millones en 1990 (Van Niekerk, 1992:46-7)[6].

[5]Sin embargo, el apoyo multilateral directo para las ONGs ha aumentado en años recientes (Van Niekerk, 1992:133).

[6]Donantes internacionales diferentes utilizan métodos distintos para calcular los niveles totales de ayuda y, por lo tanto, llegan a diferentes cifras. Van Niekerk (1992:47) cree que las cifras más exactas son las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que incluye ayuda internacional para las ONGs.

La cantidad de ONGs funcionando en Bolivia creció rápidamente en respuesta a los aumentos de financiamiento internacional. Antes de 1980 se habían establecido en Bolivia alrededor de 100. Durante los años transcurridos entre 1980 y 1992, el número de ONGs que trabajaba en el país subió a casi 530 (Sandoval, 1992:15)[7]. Las actividades de estas instituciones se dirigen especialmente a atender los problemas sociales abandonados por las instituciones del Estado. Por ejemplo, en el sector salud el Banco Mundial recomienda que el gobierno haga más énfasis en los programas preventivos que en los curativos, ya que son menos costosos; asimismo en el sector educación el Banco recomienda que se privatice el sistema educativo a fin de liberar recursos para inversiones en infraestructura productiva. Todo eso crea presiones que conducen a tratar de utilizar las ONGs para llenar los vacíos resultantes (Dorado et al., 1992:114-130). Por tal razón, la agricultura en pequeña escala, y la atención sanitaria y la educación a nivel primario, son los elementos básicos de los programas de las ONGs. Como resultado de su rol cada vez más activo en esas áreas, las ONGs también han modificado sus pautas de contratación de personal. Durante los 70, el personal de las ONGs estaba constituido principalmente por científicos sociales. En los 90, las ONGs tienden a hacer énfasis en equipos multidisciplinarios, y una proporción mayor de su personal proviene de campos técnicos, en respuesta a su nuevo papel como ejecutoras de proyectos de desarrollo (Sandoval, 1992:23-8).

El Fondo Social de Emergencia (FSE) se creó como una entidad estatal con la responsabilidad de mitigar el peor impacto del programa de ajuste estructural sobre la población pobre de Bolivia. Originalmente instituido como un programa de emergencia de tres años, el FSE buscó suministrar empleos de corto plazo a las personas más afectadas por el ajuste estructural, y procurar servicios sociales básicos en un momento en que la capacidad del gobierno para ofrecerlos estaba disminuida [8]. Sus cuatro principales áreas de actividad fueron: infraestructura económica, infraestructura social, asistencia social (por ejemplo, programas de alimentación en la escuela), y apoyo a las actividades productivas (por ejemplo, esquemas de crédito colectivo). De éstas, las primeras dos categorías recibieron la mayor parte del financiamiento, porque se consideraba que el FSE tenía una capacidad institucional

[7] El rápido y continuo crecimiento de las ONGs hace que todos estos datos sean aproximados, y pronto se vuelvan obsoletos. El aumento en la cantidad de ONGs y en el nivel de ayuda internacional canalizado hacia ellas llevó al gobierno a intentar ejercer más control sobre sus actividades e ingresos. En 1990, el gobierno promulgó el Decreto Supremo Nº 22409, según el cual todas las ONGs internacionales y nacionales tienen que estar inscritas en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación (Sandoval, 1992:55-56; Van Niekerk, 1992:133).

[8] Subsuentemente, el FSE se extendió para abarcar un cuarto año. Después de eso, aunque oficialmente se consideró que la emergencia que impulsó su creación ya había pasado, el programa fue institucionalizado como el Fondo de Inversión Social (FIS).

débil para administrar la asistencia social y apoyar las actividades productivas, funciones que realizaban principalmente las ONGs. El FSE atrajo aproximadamente 239,5 millones de dólares en recursos extranjeros, en su mayoría canalizados a través del Banco Mundial. Muchos observadores juzgaron sin precedentes esos niveles de financiamiento, justificados en nombre del alivio de la pobreza, al compararlos con el nivel de financiamiento que se había puesto a la disposición para ese mismo propósito en otros países latinoamericanos, y en relación con el nivel de los fondos para el desarrollo que la comunidad donante internacional había puesto a la disposición anteriormente para ese fin. El FSE aceptó propuestas de los gobiernos municipales y de las ONGs, quienes asumieron la responsabilidad administrativa de sus proyectos, cuando estos fueron aceptados. Contratistas del sector privado llevaron a cabo los proyectos de gran escala que estaban más allá de las capacidades de las ONGs (Graham, 1992: 1234-46).

Después de tres años de operaciones, el 81% de las 551 instituciones que trabajaban con el FSE eran ONGs, y 19% eran entidades del Estado. Al mismo tiempo, el 68% de los recursos invertidos por el Fondo se canalizaban a través de agencias del Estado, principalmente para proyectos de infraestructura social y económica, mientras que el 32% se canalizaba a través de las ONGs, que llevaban a cabo más del 40% de los proyectos de asistencia social y más del 99% de los proyectos de apoyo a las actividades productivas (Graham, 1992:1243).

Varias cosas merecen atención cuando se evalúa el impacto del FSE. Una es que suministró un contexto para que las ONGs participaran en los programas de alivio de la pobreza en una escala que nunca antes se había intentado. Segundo, aunque generalmente no llegó a los miembros más pobres de la población boliviana, sí llegó a las personas que necesitaban trabajo. Un 18% de los que participaron del FSE habría estado desempleado de no haber sido por el Fondo. Si los participantes del FSE hubieran trabajado en el sector informal de la economía boliviana, sus ganancias habrían sido un 45% menor de lo que fueron trabajando para el FSE. Al mismo tiempo, los participantes del FSE tendían a ser más pobres y menos educados que la media vigente para la población urbana de Bolivia, y los salarios que recibieron con el FSE tendieron a ser algo más bajos que las tasas corrientes para un trabajo similar fuera del programa (Graham, 1992:1235-6)[9].

[9]La experiencia del FSE es un reflejo de la experiencia más amplia de las ONGs en cuanto a llegar a los miembros más pobres de la población de Bolivia. La mayoría de las ONGs bolivianas se estableció en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que desde hace tiempo son departamentos prioritarios en los programas de desarrollo del Estado, debido a su potencial de crecimiento económico. Pero la mayoría de la gente más pobre de Bolivia vive en otros departamentos. Las instituciones que están trabajando en las áreas más pobres de Bolivia son organizaciones de socorro patrocinadas por la Iglesia y grupos autoorganizados de las comunidades locales (Sandoval,

El FSE también suministró beneficios importantes a las ONGs, particularmente a las más pequeñas y nuevas, en áreas como administración financiera, elaboración de propuestas y mejoramiento de la capacidad para cooperar con las agencias del Estado. Los expertos consideraron que el mejoramiento de la cooperación era particularmente importante para llegar a un acuerdo entre la perspectiva oficial del FSE, centrada en la ayuda de emergencia a corto plazo, y la tendencia de las ONGs a hacer énfasis en metas de cambio estructural a más largos plazos (Graham, 1992:1243). Finalmente, cuando se les suministró el incentivo financiero, las ONGs fueron capaces de subordinar sus declaraciones de principios, a fin de llegar a un acuerdo con el gobierno[10].

Debido al carácter único del programa con respecto a su propósito central, aliviar la pobreza asociada con el ajuste estructural, y al nivel de participación de las ONGs, el FSE fue cuidadosamente vigilado. Esa actividad incluyó evaluaciones bastante detalladas de los receptores de los recursos, en relación con los niveles de ingresos de los beneficiarios, la distribución geográfica de los proyectos, los niveles de fondos canalizados a las agencias del Estado y a las ONGs, y la capacidad de todas las instituciones participantes para administrar los recursos honesta y eficientemente. Es interesante notar que las evaluaciones de los efectos del FSE en el alivio de la pobreza vinculada al ajuste estructural, el propósito para el cual se fundó, son muy modestas. Graham, por ejemplo, juzga que el FSE tuvo éxito, basándose en su efecto sobre el mejoramiento de las aptitudes de las ONGs y de las agencias del Estado para organizar y administrar proyectos y para limitar la corrupción y el mal empleo de los recursos suministrados por los donantes internacionales (Graham, 1992:1245-6). Los principales beneficios sustanciales que según Graham se derivan del FSE no tienen relación con la idea de mejorar el bienestar de la gente pobre, sino con la de vencer la oposición al ajuste estructural [11].

La experiencia boliviana puede ser desalentadora para aquellos que defienden un aumento del financiamiento de las ONGs, para que éstas actúen como agencias de desarrollo en nombre del alivio de la pobreza. La lección aprendida es que para ali-

1992:31-38).

[10]Curiosamente, Graham no menciona la contribución del FSE al pago de los salarios de los funcionarios de las ONGs. Sería interesante saber cuáles habrían sido las fuentes y montos de sus ingresos en ausencia del FSE, de la misma manera que tenemos esa información sobre las personas que canjearon trabajo manual por salarios.

[11] «... es razonable asumir que [el FSE] juega un papel en el fortalecimiento del respaldo al gobierno de Paz Estenssoro, si no directamente en el ajuste económico. La percepción de que el gobierno está haciendo algo para que el proceso de ajuste sea menos doloroso o costoso es importante para el proceso político de mantener el ajuste (...) Los grupos que tradicionalmente están en oposición descubrieron que se pueden beneficiar trabajando con el gobierno. Si esto no crea respaldo directo, por lo menos reduce la oposición potencial al gobierno y a su programa (Graham. 1992:1244).

viar la pobreza no es suficiente dirigir los recursos a los sectores pobres de la población, ya sea a través de agencias del Estado o de las ONGs. Si otros aspectos de la política económica tienen efectos regresivos sobre la gente pobre, como sucede durante los períodos de ajuste estructural y bajo políticas económicas neoliberales continuas, los pobres se harán más pobres y aumentarán en cantidad, y los ricos se harán más ricos y menores en número, sin importar con cuánta eficiencia se dirijan los proyectos para aliviar la pobreza. Esto sucede independientemente de si los proyectos son dirigidos por las ONGs o por agencias del Estado. Que los donantes internacionales y los gobiernos nacionales asignen responsabilidad a las ONGs para aliviar la pobreza, y que las ONGs acepten esa responsabilidad, en ausencia del ambiente político necesario, es entregarse a vanas ilusiones mutuas. Pero las principales víctimas de esas vanas ilusiones serán los sectores más pobres de la población, que continuarán pagando el precio de la estabilidad económica con su bienestar físico.

Limitaciones institucionales

Las ONGs comparten lo que Tendler (1982) llamó «artículos de fe» sobre la fuerza que ellas brindan a los procesos de desarrollo. También los organismos donantes para el desarrollo comparten ampliamente esas suposiciones sobre la fuerza de las ONGs. En esos artículos de fe se apoyan las ONGs para promocionarse como meritorios receptores de los recursos para el desarrollo, y los donantes del desarrollo también se refieren a ellos para justificar sus decisiones de canalizar los recursos a través de las ONGs. Esos artículos de fe incluyen afirmaciones referentes a que las ONGs (Tendler, 1982:3-6): 1) Llegan a los pobres; 2) promueven la participación local en los procesos de desarrollo; 3) definen el desarrollo en términos de un proceso por el cual la gente pobre toma un mayor control sobre sus propias vidas, antes que como el resultado de programas o proyectos particulares; 4) trabajan de «gente a gente» y no de gobierno a gobierno; 5) pueden ser más flexibles y experimentales que las agencias de desarrollo convencionales porque son más pequeñas; 6) tienen mayor capacidad para fortalecer las instituciones locales privadas y trabajar con ellas que las agencias de desarrollo convencionales; y 7) son más efectivas a nivel de costos que las agencias de desarrollo convencionales.

Tendler señala que no está claro hasta qué punto esos artículos de fe han representado alguna vez una caracterización precisa de las virtudes de las ONGs. Como debería haber quedado en claro de lo discutido en la sección anterior, el éxito de las ONGs, así como la propia definición de ese éxito, están sujetos a un amplio rango de criterios económicos decididos por los gobiernos nacionales o las instituciones

financieras internacionales, y sobre los cuales ni las ONGs ni la gente pobre, de quien supuestamente son socios, ejercen el más mínimo control. Además, cuando las ONGs se convierten en canales para mayores cantidades de recursos para el desarrollo, y se someten a los controles financieros y a las exigencias de información de las agencias que proporcionan esos recursos, tienden a volverse más burocráticas, y a parecerse más a los organismos gubernamentales y a los donantes internacionales para los que supuestamente representan una opción.

Por ejemplo, un estudio financiado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y realizado por el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agricultura de Bolivia (MACA), llegó a la conclusión de que las ONGs y las agencias del gobierno tienen problemas similares en la coordinación de actividades y para llegar a sus presuntos beneficiarios. El estudio estimó que por cada 100 dólares gastados en los proyectos de desarrollo social que realizaron las ONGs, sólo alrededor de 15-20 dólares llegaron a los beneficiarios designados. La mayor parte del resto se utilizaba para pagar costos administrativos y salarios profesionales (Zeballos, 1992:59-60). Aunque hay que considerar estos resultados con algo de escepticismo (por ejemplo, Aramayo, 1992:63), por cuanto quienes realizaron el estudio tenían un claro interés en los resultados, es evidente que las suposiciones generalizadas sobre los beneficios de tratar de promover el desarrollo a través de las ONGs no se deberían aceptar sin un análisis crítico.

El impacto combinado de la contracción de las instituciones del Estado y la asignación de cantidades significativas de recursos para el desarrollo a las ONGs ha tenido efectos importantes sobre estas instituciones y sobre la sociedad en sentido más amplio, aunque no todos sean consecuentes con la creación de condiciones favorables para aliviar la pobreza. El efecto más obvio es la proliferación de las propias ONGs. Al aumentar el financiamiento internacional se crearon muchas ONGs que respondían fundamentalmente a la oportunidad de disputar ese recurso, y a la necesidad de disputarlo a medida que se contraían las instituciones del Estado. Las ONGs más antiguas, establecidas en respuesta a otros tipos de necesidades, se sintieron obligadas a unirse a la cacería de fondos y a presentarse como organizaciones para el desarrollo, a riesgo de ahogarse en el mar de nuevas siglas. Gran parte de la diversidad de puntos de vista que representaban estas instituciones se ha perdido en esta múltiple competencia para convertirse en clientes favorecidos de los donantes internacionales.

Un aspecto de esa competencia es que, aduciendo que trabajan «de gente a gente» con los pobres, las ONGs, con la asistencia de los donantes internacionales, han

usurpado el espacio político que una vez perteneció a las organizaciones populares. Estas organizaciones (por ejemplo, sindicatos, cooperativas, federaciones indígenas) surgieron de las luchas políticas de trabajadores, campesinos, indígenas y etc., y han sido el vehículo principal de su expresión política ante los gobiernos nacionales. La contracción de los organismos del Estado como resultado del ajuste estructural redujo la capacidad de los Estados para responder a las demandas de las organizaciones populares, y dificultó la movilización política popular para influir en la política del Estado en su propio beneficio. La preferencia de los donantes internacionales por financiar las ONGs (apoyándose en que son eficaces para llegar a la gente pobre) en nombre del bienestar social y del alivio de la pobreza, aumentó el consecuente aislamiento político de los pobres. Las ONGs mostraron una notable falta de entusiasmo por participar en las movilizaciones políticas populares realizadas durante los 80. Todo esto luce incongruente con una visión del desarrollo como proceso que se basa en apoyar los esfuerzos de la gente pobre por tomar el control de sus propias vidas. Por otra parte, no es incongruente con el tipo de éxito que se le atribuye al FSE, en lo que se refiere a generar respaldo y eliminar la oposición a las políticas de ajuste estructural.

Finalmente, el debilitamiento de las agencias del Estado y de las organizaciones populares, junto con el fortalecimiento de las ONGs, que dependen mucho de los fondos de los donantes internacionales, debilita la capacidad institucional de los países latinoamericanos para definir y defender alternativas a la agenda del desarrollo enunciada por las instituciones de financiamiento internacionales y las agencias de desarrollo. Eso acalla las voces de la oposición y debilita fundamentalmente los procesos políticos democráticos. Es irónico que las ONGs, que generalmente se ven a sí mismas y muchas veces son vistas por otros como agentes de la democracia, hayan sido de esta forma instrumentos para minar las bases institucionales de la participación política. A lo mejor también es una indicación de que el principal legado del ajuste estructural de los 80 no es la penuria económica impuesta a millones de personas, sino la imposición de un nuevo orden político hegemónico que debilita importantes bases institucionales de la participación política, que no demanda que la gente colabore en su propia opresión.

Referencias

ARAMAYO, A. (1992): «Relato del discurso de Antonio Aramayo, director de la ONG Qhana y representante de la red de ONGs UNITAS al Panel sobre Aspectos Positivos del Relacionamiento Estado-ONGs» en COTESU/ILDIS/Cooperación Holandesa (eds .): La relación entre el estado y ONGs, COTESU/ILDIS/Cooperación Holandesa, La Paz, pp. 63-64.

ARELLANO-LOPEZ, S. (1990): «El rol de las organizaciones no gubernamentales en la promoción de conservación y desarrollo: relaciones con agencias internacionales, instituciones estatales y

organizaciones nativas», Papel de Trabajo Nº 61, Institute for Development Anthropology, Nueva York.

CONSULTORIA, AUDITORIA Y CONTABILIDAD LTDA. - C.A.C. (1992): Normas y reglamentos aplicables a las IPDS, UNITAS, La Paz.

DORADO, H., H. GREBE, Y C. VILLEGAS (1992): Economía Mundial y Organismos Multilaterales. Programa de Ajuste Estructural 1, CEDLA, La Paz.

DUNKERLEY, J. Y R. MORALES (1986): «The Crisis in Bolivia» en New Left Review Nº 155, pp. 86-106.

GOBIERNO DE BOLIVIA (1990): «Decreto Supremo Nº 22409» en Diálogo con el pueblo, Jaime Paz Zamora, Presidente Constitucional de la República de Bolivia, Documentos No 4, Ministerio de Informaciones, La Paz, pp. 29-30.

GRAHAM, C. (1992): «The Politics of Protecting the Poor during Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund» en World Development Nº 20, pp. 1233-51.

HEALY, K. (1991): «Structural Adjustment, Peasant Agriculture, and Coca in Bolivia», trabajo presentado en el XI Congreso LASA, Washington, DC.

BID (1993): Economy and Social Progress in Latin America, 1993 Report, The Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank, Washington DC.

PETRAS, J. F. Y R. CAÑADELL (1993): «Social Movements in Chile Today» en Scandinavian Journal of Development Alternatives (en la próxima edición de otoño).

RIVERA, S. (1992):Ayllus y proyectos de desarrollo en el norte de Potosí, Ediciones Aruwiyiri, La Paz.

RODDICK, J. (1988): The Dance of the Millions: Latin America and the Debt Crisis, Latin America Bureau, Londres.

SANDOVAL, G. (1992): Las ONGs y los caminos del desarrollo, JICA-CEP Editores, La Paz.

TENDLER, J. (1982): Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies: Questions for Evaluation. A.I.D., Program Evaluation, Trabajo de Discusión Nº 12. Washington.

UPHOFF, N. (1993): «Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opponunities with Diminishing States and Expanding Markets» en World Development Nº 21, pp. 607-22.

VAN NIEKERK, N. (1992): La cooperación internacional y la persistencia de la pobreza en los Andes bolivianos, Misión de Cooperación Técnica Holandesa-UNITAS, La Paz.

ZEBALLOS, H. (1992): «Relato del discurso de Hernán Zeballos, Ex-Subsecretario del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios» al Panel sobre Aspectos Positivos del Relacionamiento Estado-ONGs», cit., pp. 59-61.

* Nota: Los autores agradecen a Michael Painter por sus comentarios a un borrador de este manuscrito. Sin embargo, ellos son los responsables de las opiniones e interpretación que aquí se presentan.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 131, Mayo-Junio de 1994, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**