Globethics Repository



Los movimientos sociales y el medio ambiente urbano [Social movements and the urban environment]

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	Grohmann, Peter
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-03 13:38:14
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219463

Nueva Sociedad Nro. 149 Mayo-Junio 1997, pp. 146-161

LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL MEDIO AMBIENTE URBANO

Peter Grohmann

Peter Grohmann: geógrafo con posgrado en ciencias del Desarrollo de la Politécnica de Zurich, actualmente consultor del Fondo de Inversión Social de Emergencia-FISE en Nicaragua sobre Planificación Municipal Participativa e Inversión Social.

Palabras clave: medio ambiente, movimientos populares y comunitarios, América Latina.

Resumen:
El desafío ecológico de las ciudades se decidirá en el futuro a nivel local, entre los habitantes. Conceptos como auto ayuda y participación resultan claves para un desarrollo urbano sustentable «desde abajo». Sin embargo, tales conceptos no son unívocos, por cuanto la auto ayuda puede llevar también a la explotación y la participación a la determinación externa. Los actores principales del desarrollo barrial desde abajo y compatible con el medio ambiente son los movimientos populares urbanos de los barrios pobres, cuyos habitantes resultan los más afectados por la destrucción ambiental.

En la Agenda 21 acordada en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río en 1992, se asignó un significado fundamental a las comunidades locales, y a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que las auxilian, en el logro de un desarrollo sustentable en las ciudades. Con ello los gobiernos reunidos en Río sólo estaban reconociendo tardíamente lo que ya era un hecho: los protagonistas del desarrollo en las ciudades del Tercer Mundo no son el Estado y la industria de la construcción, sino los habitantes mismos, sobre todo los pobres. Si hoy en día en numerosas ciudades mucho más de la mitad de los habitantes vive en vecindades proyectadas por ellos mismos, debería ser posible aprovechar también ese enorme potencial creativo para un desarrollo urbano ecológico. No debe observarse sino con escepticismo el papel de los movimientos ambientalistas propiamente dichos: ellos sólo vinculan condicionalmente el aspecto ambiental con la pobreza y el cambio de las estructuras sociales. Un auténtico eslabón entre los movimientos ambientales de la clase media, poseedores de mayores conocimientos sobre las correlaciones ecológicas, y los movimientos populares, son las organizaciones no gubernamentales. Son las más capaces de unir conceptualmente el trabajo de desarrollo orientado a la pobreza y el trabajo ecológico, pudiendo servir de mediador con los afectados. Parece razonable que en lugar de tratar la cuestión

ambiental del desarrollo urbano como una área particular con sus correspondientes organizaciones, se introduzca la problemática del ambiente en las instituciones ya existentes, en forma coordinada.

Movimientos populares y movimientos ambientalistas urbanos

En América Latina existen dos tipos de movimientos sociales de características muy diferentes y que parecen particularmente predestinados para el desarrollo urbano ecológico: los movimientos ambientalistas urbanos y los movimientos populares urbanos. Mientras los primeros toman su identidad de una gran conciencia ambientalista, los movimientos populares urbanos se definen primordialmente por el espacio existencial que comparten sus miembros, es decir, los barrios pobres. A continuación caracterizaremos ambos movimientos de acuerdo a sus acciones, con el fin de destacar sus rasgos comunes y diferencias.

Los movimientos populares urbanos. Abarcan todas las formas de organización de los pobres urbanos que buscan mejorar su calidad de vida a través de acciones conjuntas. Entre ellas se cuentan desde las guarderías infantiles hasta un extenso movimiento de oposición al ajuste estructural. Los movimientos populares están muy relacionados entre sí y muchas veces se transforman. De un grupo deportivo puede surgir una cooperativa de consumo, y una cooperativa para la construcción de viviendas puede intervenir en una campaña contra las violaciones de los derechos humanos. En virtud de su diversidad y de su capacidad de transformación, no es fácil incluir los movimientos populares urbanos en categorías rígidas. Sin embargo, para presentarlos de una manera más o menos sistemática vamos a caracterizarlos a continuación según sus actividades:

1. Mediante la ayuda entre vecinos se resuelven en forma colectiva pequeños problemas espaciales en la forma de ***autoayuda vecinal*** sin ninguna exigencia al Estado. Este tipo de iniciativas se orienta a necesidades sentidas de modo directo, factibles de respuestas inmediatas. Son espontaneas y de corta duración, aunque se basen en relaciones de amistad o parentesco permanentes. Entre ella se cuentan, por ejemplo, la ayuda mutua en la construcción de viviendas, la adquisición o el tendido común de tuberías de suministro y la ayuda recíproca en casos de emergencia.

2. La ***auto-organización*** incluye todas aquellas acciones un tanto informales, en las que ante todo se plantean reivindicaciones directamente al Estado. Los grupos auto-organizados surgen como reacción a medidas estatales que amenazan la existencia de los pobladores, o debido a la negligencia de los deberes estatales, en especial en el campo de la política social o la planificación de la infraestructura. Poseen una fuerza de movilización muy grande y llegan a conformar movimientos con participación amplia sin hacer distinciones político-partidarias. Debido a que por regla general se constituyen

para enfrentar un problema individual, muy raras veces logran edificar una organización sólida y en lugar de eso se caracterizan por su horizontalidad. En consecuencia, están muy propensos a caer en el carácter cíclico propio de los movimientos informales: cuando sus objetivos se han cumplido, se disuelven (Frank/Fuentes, p. 22). A estos procesos de auto-organización pertenecen la ocupación de tierras, la lucha por la adquisición de infraestructura y protestas por el desalojo de viviendas en barrios, así como las marchas de protesta contra la violación de los derechos humanos, la escasez de agua y los programas de ajuste estructural del FMI.

3. La autogestión Propiamente dicha incluye todas 1 acciones es cierto grado formalmente organizadas, que apuntan hacia soluciones permanentes y autogestionadas, sobre todo de problemas locales. Las actividades se organizan alargo plazo y se llega a conformar una estructura organizativa sólida que, o bien es reconocida formalmente, o bien se impone de modo informal. Las ***organizaciones de ayuda mutua*** que así surgen, están dirigidas con énfasis mayor a la satisfacción directa de necesidades, a la creación de una conciencia política, o a una combinación de ambas cosas. Algunas se esfuerzan por lograr una participación mayor en el sistema económico y político, otras buscan soluciones alternativas y autogestionadas. Con frecuencia mantienen conexiones estrechas con diferentes grupos que se organizan por cuenta propia. A estas organizaciones populares más permanentes pertenecen las asociaciones de vecinos, los servicios sociales autogestionados, las cooperativas, los grupos culturales y deportivos, las organizaciones de derechos humanos, etc.

Estas tres clases de actividades se superponen con frecuencia, en parte incluso en una misma organización. Pero además, la ayuda entre vecinos y la auto-organización son a menudo el fundamento sobre el cual se construye una organización autogestionaria permanente. En su conjunto, todas estas formas de organización constituyen el movimiento urbano popular, ya que las grapas que lo sujetan son su base en los sectores populares de los barrios y vecindades. Los grupos y activistas individuales se encuentran entrelazados entre sí formal e informalmente de una y mil maneras (asociaciones, grupos de coordinación, relaciones de amistad, etc.). Por eso los movimientos urbanos populares como agrupaciones formales rebasan el ámbito de acción de los grupos locales y enfilan sus acciones contra los problemas que afectan la ciudad o la nación en su totalidad. Pero también como movimientos amplios extraen su identidad de sus raíces locales. Eso los protege de la usurpación, pero muchas veces también conduce a conflictos internos entre los que se ocupan de las condiciones políticas básicas y generales y los que se preocupan por los problemas locales.

El carácter fuertemente político de los movimientos populares urbanos de América Latina, un carácter casi siempre izquierdista y que los especialistas en

desarrollo muchas veces pasan por alto, se muestra finalmente en el abandono del nivel local (Hellmann, p. 55). Dada su situación social, los sectores populares aspiran básicamente a cambios estructurales en la distribución del poder y el bienestar, y así se diferencian fundamentalmente de las organizaciones urbanas de la clase media, que se interesan por la conservación de su nivel de vida durante la crisis. Para lograr esos grandes cambios, amplios sectores de los movimientos populares respaldaron a candidatos opositores a fines de los 80, por ejemplo en México y Brasil. El experimento en ciernes de movimiento popular combinado con partido de izquierda en el gobierno fue detenido a duras penas mediante la manipulación y el fraude electoral. En ese sentido queda pendiente la pregunta de si se justifica el temor que tienen muchos miembros del movimiento popular a ser absorbidos por los aparatos partidistas. No obstante, también dentro de los partidos de izquierda la participación del movimiento popular ha impuesto cambios en los contenidos y en la estructura interna. La nueva izquierda archivó sus pretensión vanguardista y se abrió a las organizaciones populares independientes en forma de una base más democrática, sin usurparlas. Por supuesto que esos procesos no transcurren sin fricciones, y así lo demuestran las tensiones entre la dirigencia y las bases, tanto dentro de esos partidos como dentro de los movimientos populares.

Los movimientos ambientalistas urbanos. A diferencia de los movimientos populares, los ***movimientos ambientalistas urbanos*** se orientan menos por una unidad espacial determinada, y mucho más por un fin claramente delimitado, a saber, la protección del medio ambiente. Claro está que algunas veces ese objetivo se define más ampliamente y otras en forma más restringida, de manera que las vías para alcanzarlo resultan también diferentes. Gudynas (pp. 107 ss.), por ejemplo, hace una distinción entre ***administradores ambientales y representantes de posiciones contrahegemónicas***, presentándolos como polos del movimiento ambientalista. Los primeros se apoyan sobre todo en los potenciales de solución de la ciencia y la tecnología. Los problemas sociales se subordinan a los ecológicos, entre los cuales se otorga una importancia particular a la protección de la flora y la fauna. Los contactos con otros grupos sociales son relativamente escasos y, por el contrario, más bien estrechos con algunos empresarios y políticos. Ejemplos típicos de esa orientación son las grandes organizaciones conservacionistas dedicadas a la protección de determinados espacios naturales, como por ejemplo las selvas Tropicales. En contraste tenemos a las organizaciones ambientalistas que unen la problemática conservacionista con una crítica de la ideología del progreso, y que cuestionan el (actual) modelo desarrollista y el modelo social predominante. Las cuestiones ecológicas y sociales están muy estrechamente relacionadas y se aspira a una profunda transformación de la sociedad. Los vínculos con otros grupos sociales son correspondientemente estrechos, sobre todo a nivel local.

Con el fin de identificar los puntos de contacto entre los movimientos populares urbanos, de fuerte orientación local, y el movimiento ambientalista, revisaremos

a continuación tres o cuatro niveles de acción del movimiento ambientalista afincado en la ciudad.

Los movimientos ambientalistas más conocidos por la opinión pública son aquellos que abogan por la protección del medio ambiente global y nacional, y que se ocupan de temas como la protección del clima, la biodiversidad, etc. Allí toman parte tanto los movimientos ambientalistas políticos, que persiguen cambios profundos en la sociedad industrial, como las organizaciones conservacionistas, más bien apolíticas, que entran en acción, por ejemplo, para la conservación de un parque nacional.

Por lo general dirigen sus exigencias a las autoridades estatales, que deben alcanzar las metas con las correspondientes medidas legales. Aunque los miembros de esas organizaciones provienen primordialmente de la clase media urbana, los problemas directos del medio ambiente urbano tienen, como máximo, un papel indirecto en sus acciones.

A nivel de la ciudad como un todo, pocas veces hay movimientos ambientalistas amplios que combatan directamente los problemas ambientales generales como la contaminación del aire y de las aguas. Eso queda reservado para grupos más pequeños de los círculos científicos, que ejercen presión sobre las autoridades municipales para que elaboren y apliquen las medidas legales que correspondan. Sin embargo, allí donde el problema es la eliminación directa de fuentes individuales de contaminación ambiental, como por ejemplo fábricas de cemento, la industria química, centrales de energía nuclear, etc., surgen movimientos ambientalistas más amplios, que abarcan toda la ciudad. En la mayoría de los casos la formación de coaliciones que trasciendan las clases depende del alcance espacial del contaminante. Por ejemplo, mientras para la lucha contra la central nuclear Laguna Verde, en los alrededores de Veracruz (México), se formó una amplia coalición de organizaciones de diversas clases sociales y orientaciones políticas, contra la mayoría de las factorías altamente contaminantes los que luchan en primer lugar son las organizaciones de los barrios adyacentes, que pertenecen mayoritariamente a la clase media-baja o a la clase popular.

A nivel local existen diferencias sociales claras en las medidas de las organizaciones vecinales individuales. Mientras en las urbanizaciones de la clase media y alta una mejor calidad de vida significa áreas verdes, alivio del tráfico automotor y seguridad personal, en los barrios de la clase baja se trata de medidas elementales como el logro de condiciones habitacionales humanas, suministro de agua corriente, recolección de desechos y de aguas negras, mejoramiento de la red vial, protección contra la erosión de los terrenos, infraestructura social (educación, salud), medidas de creación de empleo, etc. Las variantes de movimientos populares urbanos que se forman ante esos problemas, ciertamente no pueden considerarse movimientos ambientalistas, pero mediante sus medidas sencillas, adaptadas tecnológicamente, colaboran

notablemente al mejoramiento de la situación ambiental local. Con el mayor conocimiento de los efectos de la destrucción ambiental sobre las condiciones de vida de las personas (sobre todo sobre la salud), aumenta también en los barrios pobres la conciencia ecológica, y los movimientos populares existentes interceden entonces explícitamente y cada vez más por las cuestiones ambientales.

Sin los movimientos populares urbanos antes mencionados, el tan invocado carácter multiclasista del movimiento ambiental estaría sumamente restringido. La contaminación ambiental de la ciudad, incluso el ***smog***, no afecta a todas las clases sociales por igual. Con la sensación de deterioro de la calidad de vida, los pudientes desde hace tiempo trasladaron sus residencias a mejores zonas, y usualmente el sector estatal los subvenciona generosamente con la provisión de infraestructura de suministros y recolección. Por lo tanto, no resulta sorprendente que sólo algunas de estas organizaciones ambientalistas con conciencia política e impronta de clase media pidan también un cambio de las estructuras distributivas. Por el contrario, la mayor parte de la clase media urbana con conciencia conservacionista se preocupa por los parques nacionales, las especies en peligro de extinción, los cambios en el clima global o problemas ambientales menores de su propio entorno.

Los verdaderos impulsos para un mejoramiento del medio ambiente urbano a nivel local surgen, por lo tanto, de los movimientos populares urbanos. Huelga decir que a pesar de las esferas de intereses básicamente diferentes, en el ámbito conservacionista también existen movimientos que trascienden las clases sociales, y que van más allá de un juego suma cero en la lucha de la distribución. De esa manera los movimientos populares pueden aprovechar los conocimientos y los recursos materiales parcialmente disponibles de los movimientos ambientalistas, sin someterse a su discurso. Un puente son las ONGs, cuyos programas ecológicos y de alivio a la pobreza buscan acercarse lo más posible a las necesidades de los sectores populares.

El arte de mediar: sobre el papel de las ONGs

Con palabras no del todo concluyentes Koschützke (p. 62) sentencia sobre las ONGs en América Latina: «Para los militares y los dictadores muchas veces eran un producto del comunismo, para la izquierda otrora radical, el caballo de Troya del imperialismo. Se puede presumir que no son ni lo uno ni lo otro, sino todo lo contrario». Esta apreciación muestra difícil es formarse un concepto del heterogéneo mundo de las ONGs. cuan Se calcula que en América Latina su número alcanza las 10.000. Nadie sabe si mueven 500 millones o 3.000 millones de dólares al año, ni si esa «rama del crecimiento» ha creado 50.000 o 250.000 puestos de trabajo[1]. Mediante su expansión, estos mediadores privados entre donantes ricos y receptores pobres alcanzaron una relevancia

[1] Cifras y dudas conforme a ***Ila*** (1993) y Koschützke.

que en las cuatro décadas de desarrollo no sólo los elevó a socios reconocidos de gobiernos y organizaciones internacionales, sino que también los expuso a la crítica de intelectuales, donantes y receptores. A más tardar a comienzos de los años 90 (no casualmente habiendo quedado el modelo capitalista como única opción) comenzó la discusión sobre el papel de las ONGs en América Latina. En primer lugar se tematizó su relación con el disminuido Estado neoliberal, que las provee de generosos recursos; con los movimientos sociales, que no siempre se ven representados por los mediadores profesionales; y con las instituciones de ayuda del Norte, de cuyos criterios dependen a pesar de todas sus afirmaciones de que trabajan en colaboración.

Hasta ahora falta una definición unívoca de lo que es realmente una ONG. Con las apreciaciones antes mencionadas se meten en el mismo saco la mayoría de las organizaciones de prestación de servicios, los grupos de base, federaciones, etc., que no sean estatales ni estén orientadas al lucro. Sin embargo, en el contexto de la cooperación para el desarrollo se diferencia en general entre las organizaciones populares ya ejemplificadas, y que pertenecen al grupo-meta, y las organizaciones que promueven la cooperación, es decir, las ONGs. Conforme a eso, la característica más importante de una ONG es su actividad mediadora entre financieros estatales o privados, nacionales o internacionales, y el así llamado grupo meta, ya se trate de grupos organizados o de individuos. Dentro del mundo de las ONGs así circunscripto, podemos asociar ahora a las ONGs con los siguientes enfoques, tomando en cuenta su orientación programática, y haciendo la salvedad, por supuesto, de que existen diversas coincidencias[2]:

a) Beneficencia y ayuda: el auxilio caritativo para asistencia social y casos de emergencia fue el enfoque clásico en la ayuda al Tercer Mundo y en la actualidad está teniendo cierto renacer. Generalmente es de duración limitada, se dirige a grupos-meta no organizados y no ataca las causas estructurales de la pobreza. Una ONG con ese enfoque tiene una función puramente distríbuidora.

b) Desarrollo: mediante el respaldo de proyectos específicos con asistencia técnica y recursos financieros se busca poner al grupo-meta en condiciones de mejorar ante todo y a largo plazo su situación económica, utilizando la autoayuda. Las ONGs con esa tendencia son organizaciones profesionales que tienen conocimientos específicos, técnicos, técnico-sociales y/o de administración de empresas.

c) Habilitación ***(empowerment):*** a partir del análisis de la pobreza como problema político-estructural, y a través de un trabajo de organización y concientización muchas veces unido a medidas para la autoayuda económica,

[2] Parcialmente puntualizadas y complementadas en el apéndice (d) conforme a Charles Elliot: «Some aspects of relations between the North and South in the NGO sector» en ***World Development*** vol. 5, Suplemento, otoño de 1987, como se cita en Wegner (p. 15).

se busca poner a los grupos pobres en condiciones de articular sus intereses en forma autónoma ante los organismos públicos y privados e inducir cambios estructurales. La ONG asume el papel de catalizador en un proceso determinado idealmente por el propio grupo-meta.

d) Representación: partiendo de la opinión de que el grupo-meta no dispone de la capacidad necesaria para representar autónomamente sus intereses a niveles superiores (regional, nacional o internacional), las grandes ONGs asumen esa función, en parte con un trabajo simultáneo en las bases, en parte apoyándose exclusivamente en el trabajo de investigación. Ese trabajo de ***lobby*** o grupo de presión se basa en una argumentación racional-científica y/o en la representación de intereses del grupo-meta respectivo o de una coalición de ONGs.

ONGs orientadas a la pobreza y ambientalistas en el desarrollo urbano. Se considera que las ONGs son eficientes, innovadoras y están próximas a los grupos-meta. Esos atributos las convierten en socios apropiados de los organismos de socorro del Norte en el desarrollo urbano orientado a los pobres. Su cercanía a los grupos-meta y su disposición a la innovación las predestinan además a observar, hacer suyos y apoyar los procesos en las bases, así como a llevar y trasladar a éstas los temas relevantes de la discusión nacional o internacional. Si de las oficinas de los organismos de ayuda del Norte llegan temas como la promoción de la mujer o la conservación del ambiente, es objeto de otra discusión. Sin duda hoy en día la cuestión ambiental tiene una importancia central en el trabajo de muchas ONGs, ya se trate de las tradicionales orientadas a la pobreza, que ahora armonizan sus conceptos con las necesidades ecológicas, o de las ambientalistas, que ponen en práctica proyectos ecológicos. Además, ambos grupos se acercan cada vez más, ya que (salvo las organizaciones exclusivamente conservacionistas) también las ONGs ambientalistas toman en consideración los asuntos sociales para realizar su trabajo (Price).

En muchos proyectos técnicos del desarrollo de barrios se mezclan ampliamente la orientación a la pobreza y a la protección del medio ambiente. Por ejemplo, el empleo de materiales locales de construcción puede reducir considerablemente los costos de una casa; los programas para el servicio de agua corriente pueden desarrollarse en forma más económica y ecológica mediante la utilización de agua de lluvia o recurriendo a fuentes locales; en las zonas en pendiente se recomienda la arborización para prevenir los derrumbes; el reciclaje de desechos no sólo es ecológico, sino además una fuente de ingresos para muchos pobres; en el área de la salud, la medicina tradicional con hierbas del huerto casero adquiere gran importancia. Se pueden encontrarmuchos otros ejemplos de soluciones técnicas adecuadas, desarrolladas y divulgadas por las ONGs (véase Hardoy, Mitlin y Satterthwaite, pp. 129 ss.; y Cerda).

El desarrollo econórnico es un áreaclavedel desarrollo urbano ecológico. Hasta ahora es en el campo de la eliminación de desechos (p. ej., el reciclaje) donde se han desarrollado fundamentalmente conceptos de compatibilidad con el medio ambiente en el fomento de pequeñas empresas; en cambio, en el área productiva –salvo en la agricultura urbana– los aspectos ambientales (p. ej., ciclos de materias) pasan a segundo término en comparación con las necesidades económicas y sociales. Todavía falta que se desarrolle un concepto que, tal vez en forma análoga a la agricultura biológica, combine una seguridad de supervivencia económica a corto plazo y de supervivencia ecológica a largo plazo.

Sin ninguna duda el área de trabajo más importante de las ONGs ambientalistas es la educación ambiental (Cerda, p. 164). En cierto modo por aquí pasa la tarea de concientización política que le correspondía a la educación popular, y que con la inclinación de muchas ONGs alas soluciones técnicas por un lado, y al trabajo de ***lobby*** por otro, ha perdido bastante relevancia. Los elementos del enfoque hacia el ***enipowerment,*** tanto en las ONGs orientadas a la pobreza como en las ambientalistas, parecen tener un papel particularmente subordinado a los otros dos enfoques. Esto se debe a que hay una mayor necesidad de ayuda material directa en vista de la crisis sicial, pero también a la tendencia a la despolitización de la ayuda directa y al traslado de los conflictos políticos a otros niveles con otros actores, a saber, las mismas ONGs.

Las ONGs se encargan cada vez más de la representación de los intereses de su grupo-meta en las negociaciones con los entes públicos. Por ejemplo, las ONGs urbanas elaboran propuestas para una política de descentralización, para fortalecer la democracia a nivel de la comunidad, privatizar la tierra en los barrios pobres, establecer fondos para pequeños créditos, etc. Las ONGs ambientalistas denuncian la destrucción del medio ambiente, influyen en la aprobación de leyes ambientales, cte. Para la tareas como grupo de presión, las ONGs se apoyan en su propio trabajo de investigación, con el cual se busca observar críticamente, volver transparentes y controlar tanto la política nacional como las medidas de las organizaciones multilaterales. Siguiendo el lema de «protestas con propuestas», las ONGs no sólo quieren protestar, sino también presentar propuestas alternativas bien elaboradas en la negociación con autoridades estatales. Esas propuestas se pueden exponer con un poder de negociación aún mayor cuando las ONGs se unen en redes (desde regionales y nacionales hasta internacionales).

Las ONGs y el Estado: entre el conflicto, la armonía y la dependencia. En América Latina se está desarrollando un proceso que Stahl describió acertadamente como la «privatización de la crisis»: conforme al Banco Mundial, la política social del Estado debe concentrarse antes que nada en los programas de ayuda social o de amortiguación, mientras que los sistemas estatales de seguridad social, así como los sistemas de educación y salud pública, pueden privatizarse considerablemente (Stahl, p. 54). El alivio de la

pobreza tiene lugar a través del llamado fondo social, que debe albergar un carácter transitorio[3] y que recibe la mayor parte de sus recursos de donantes multilaterales y bilaterales. Los programas así financiados se orientan al grupo-meta y tienen sobre todo un carácter de asistencia –salvo los programas de créditos en las áreas de la construcción de viviendas y la pequeña empresa. En consecuencia, también gran parte de ellos se desarrolla a través de las ONGs, que de esa forma reciben abultados recursos financieros.

Esas elevadas transferencias de recursos del Estado y las organizaciones financieras internacionales a las ONGs entrañan, en primer lugar, el peligro de exonerar al Estado de sus responsabilidades de combatir las graves injusticias sociales mediante reformas estructurales y redistribución, y establecer las bases para un desarrollo sustentable mediante el desarrollo de los recursos humanos. La estrategia que siguen las autoridades liberales es una división de tareas según la cual el Estado establece las condiciones básicas precisas y las organizaciones privadas se encargan de la puesta en práctica de las medidas correspondientes. Desde el punto de vista de las ONGs, esa división de tareas ofrece también nuevas oportunidades, siempre y cuando no se dejen despolitizar y a través de la cooperación con el Estado busquen contribuir también al cambio de la condiciones básicas. El nuevo objetivo puede ser configurar los programas recién introducidos de forma tal que favorezcan eficazmente a la población-meta.

Una estrategia de mayor alcance para utilizar los recursos del Estado es la que siguen las ONGs que trabajan en la constitución de un «tercer sector» alternativo, independiente del mercado (sobre todo del mercado mundial) y del Estado; un sector caracterizado por métodos de producción ecológicos, sistemas mercantiles justos (sobre todo locales y regionales), sistemas alternativos de salud y educación, variadas interrelaciones sociales y democráticas de la base, etc[4]. Basado en la autogestión, ese sector popular económico aspira a reemplazar al Estado, al menos en parte, y a agrandar el campo de acción de la sociedad civil así estructurada. Al mismo tiempo, como «sector nicho» depende de la protección del Estado, al menos mientras se establece, del patrocinio estatal.

Por lo tanto, quién utiliza a quién en la cooperación entre el Estado y las ONGs es algo que todavía no está decidido. A pesar de las posibles ventajas para las ONGs, todavía queda por saber qué intereses persigue la clase política y económica dominante al permitir esos campos de acción y cuáles mecanismos

[3] Puesto que según la concepción neoliberal la política social es superflua, si es que no completamente perjudicial, los programas para combatir la pobreza deben ejecutarse solamente como una ayuda transitoria para franquear la dificultad, hasta que el crecimiento económico, activado por el ajuste estructural, elimine la pobreza mediante los efectos de filtración. Que esa es una ilusión del Banco Mundial lo demuestra ya el hecho de que en Bolivia, Chile, Costa Rica y Venezuela esos fondos sociales se establecieron como elementos permanentes de la política social (v. Koschützke y Stahl).

[4] V. al respecto Möller (p. 21), Nerfin, Razeto y Razeto y Calgani.

usa para evitar un cambio general de las condiciones de predominio. Existen cuando menos tres tácticas recurrentes para reconducir los espacios libres por los que lucha la sociedad civil (movimientos sociales y ONGs) al camino aceptable para la clase dominante:

1) ***Controlar y guiar***: la introducción de leyes para las ONGs y del registro estatal tanto de ONGs como de grupos de base (asociaciones de vecinos, cooperativas, organizaciones ambientalistas) se puede interpretar como un reconocimiento, pero se debe reconocer también como un intento de control. Por medio de la ley se fijan los objetivos y contenidos que guían la dinámica de las organizaciones por el camino deseado.

2) ***Cooptar***: la penetración de las organizaciones de la sociedad civil, así como su incorporación y expropiación política a través de instituciones estatales y partidos institucionales, es una práctica ideal para asegurar el poder contra potenciales fuerzas de oposición. Su dependencia financiera vuelve particularmente susceptibles a las ONGs: la connivencia política con la política gubernamental frecuentemente es la condición básica para los donativos financieros. A eso se añade muchas veces la infiltración de las organizaciones con miembros del partido gobernante, el establecimiento de organizaciones paralelas, etc.

3) ***Dividir y reprimir***: la división de las diversas organizaciones de la sociedad civil por medio del reconocimiento y favorecimiento de unas, y el descrédito de otras a través de la propaganda, es otra estrategia del Estado. Todavía se excluye a las organizaciones desagradables tildándolas de subversivas; un procedimiento que aprueban las organizaciones conformistas o dependientes. De esa forma es posible perseguir con medios represivos a las fuerzas opositoras ya aisladas, sin tener que temer que dentro de la sociedad civil surja una solidaridad con los perseguidos. Al mismo tiempo se organizan deliberadamente ONGs particulares para dividir los movimientos sociales, por ejemplo, para quebrar la oposición a los programas de ajustes estructurales (v. Arellano-López y Petras).

Esos métodos de manipulación se aplican en igual medida al trabajo de las ONGs orientadas a la pobreza y al de las ONGs ambientalistas. Al caso de éstas últimas se añade que la clase dominante se apropió también eficazmente del concepto de ecología. Es así que se cierran empresas con márgenes de ganancia en descenso alegando su contaminación –que también existía antes, por supuesto– a pesar de la resistencia de sus trabajadores. Bajo el pretexto ecológico se desalojan barrios pobres y ese espacio se convierte después en áreas verdes para la clase alta. Se patrocinan centrales atómicas remitiéndose a la protección del clima. Y de esa manera el movimiento ecologista y sus ONGs corren el riesgo de que el poder manipule el sentido del concepto, antes de que el concepto pueda cambiar las relaciones de poder.

Las ONGs y los movimientos sociales: problemas de legitimación en la base. Los esfuerzos de cooperación de las ONGs con los organismos estatales alcanzan particular conflictividad cuando chocan con los esfuerzos, a menudo más radicales, de los movimientos sociales, y éstos directa o indirectamente les quitan su legitimidad. No pocas veces los movimientos de base siguen caminos ilegales, aunque legítimos, para arrebatarle a la clase dominante sus objetivos, y de esa forma se encuentran en contradicción con los planteos muchas veces reformistas de las ONGs provenientes de la clase media. Dejando a un lado sus intentos de influir en los movimientos y amoldarlos a sus conceptos, las ONGs con ***tendencia de representación*** encaran una serie de interrogantes para su legitimación: ¿a quién representan a fin de cuentas?; ¿están constituidas democráticamente?; ¿qué posibilidades de influir en. las decisiones internas tiene el grupo-meta?; ¿se legitiman solamente en base a sus conocimientos técnicos?; ¿regresa la vieja ideología de los cuadros en forma de una meritocracia?; ¿quién determina los conocimientos correctos mediante el patrocinio financiero de las investigaciones?; ¿el trabajo de grupo de presión puede legitimarse con una argumentación netamente científico-racional o las ONGs son las representantes de los «pobres y explotados» sin tener que preguntarle a nadie?

Actualmente la relación con los movimientos sociales es un punto importante de crítica y desavenencia, tanto en las ONGs orientadas a la pobreza como en las ambientalistas. Mientras las organizaciones con «tendencia a la habilitación» se encargan además del fomento de la organización autónoma de la población, otras ONGs se presentan orgullosamente como una fuerza política, cuando menos con igualdad de derechos. Su autopresentación como «sector de la sociedad civil» y «fuerza social» busca encubrir al mismo tiempo que ellas no son organizaciones de población (Koschützke, p. 55). Pero cuando las ONGs se constituyen como fuerza autónoma, cuando prácticamente se emancipan de los movimientos sociales para poder hablar con voz propia (Koschützke, p. 61), sólo les queda una base, aparte de los propios colaboradores: los donantes. Pero esa base financiera es precaria, especialmente ahora que también los movimientos sociales comienzan a emanciparse de las ONGs y le piden a los donantes su patrocinio directo (v. ***Ila*** 1993: 18).

Por supuesto que además de la rivalidad entre ellas, hay que señalar también la posible complementariedad entre las ONGs como fuerza social y los movimientos sociales. Lógicamente no es incorrecto suponer que la mayoría de las organizaciones de base no tienen las condiciones para el control de instituciones nacionales o internacionales, como es el caso de ministerios de planificación o el Banco Mundial. Por otro lado, los resultados alcanzados con el trabajo como grupo de presión (p. ej., la reformulación de un proyecto del Banco Mundial) sólo pueden materiafizarse si los grupos de autoayuda los controlan también dentro de las estructuras locales. Por consiguiente, la cuestión no puede ser trabajo de ***lobby*** en lugar de trabajo de base: a lo sumo ambos van juntos.

En lo que se refiere a la reivindicación de la representación de intereses, los nuevos partidos y sindicatos antes mencionados captaron la atención pública a raíz del descrédito de los partidos establecidos. Muchas veces la población confía mucho más en ellos que en las ONGs, ya que son también «sus» organizaciones (e igualmente muchas veces están muy vinculados a las organizaciones populares). Estructurar la relación con esos actores de la sociedad civil cada vez más poderosos debería ser uno de los principales nuevos desafíos para las ONGs.

Hacia un desarrollo urbano ecológico «desde abajo»

Hasta ahora no existe un plan de acción de amplio alcance para responder a la crisis del medio ambiente urbano. Sin embargo, la mayoría de los autores está de acuerdo en que tal estrategia debería aplicarse a nivel local. Cerda recomendó un programa ambiental aplicable a la base, denominado ***Primary Environmental Care.*** Análogamente al ***Priniary Health Care,*** el programa se distinguiría por los siguientes principios: planteo que trascienda lo técnico, incorporación de la comunidad, descentralización, administración sectorial y local, cooperación de actores públicos y privados, responsabilidad para la población, creación de redes de servicios locales, énfasis en las medidas de prevención. Para su implantación deben construirse ***Primary Environmental Care Centres,*** que como unidades técnicas lleven a la práctica programas ambientales conjuntamente con las comunidades, así como también entrenar habitantes como inspectores ambientales que identifiquen posibles daños al medio ambiente e informen al respecto.

Ese ambicioso programa es una primera propuesta concreta de cómo dar énfasis el aspecto ambiental en el desarrollo urbano, desde la misma base. Sin embargo, su viabilidad es cuestionable considerando que la situación ambiental no tiene una primacía explícitamente alta en los problemas de los pobres urbanos. Por lo tanto, parece sensato comenzar por el estrecho vínculo entre pobreza y destrucción ambiental e impulsar el desarrollo de los barrios pobres, incluyendo también aspectos ambientales. Mejorar el medio ambiente será entonces no sólo una tarea sectorial sino una tarea transversal que se acometería en todas las áreas del desarrollo del barrio (construcción de viviendas, infraestructura, pequeñas industrias, salud, educación, etc.). A ese nivel, a través de las medidas de muchas ONGs de diversos sectores, la problemática ambiental entró ya en el desarrollo de la base, con sus tres elementos fundamentales:

1) ***La educación***, en el sentido de adiestramiento por un lado y concientización por itro. Adiestramiento, a modo de aprender las técnicas para identificar y resolver los problemas (ecológicos). Concientización, como reconocimiento de las correlaciones sociales y ecológicas.

2) ***La organización*** de los grupos afectados por la pobreza y la destrucción ambiental, como condición necesaria para el cambio de las estructuras sociales que causan y reproducen los problemas sociales y ecológicos, y para asegurar los cambios logrados mediante la creación de instituciones adecuadas desde el nivel local hasta el internacional.

3) ***El mejoramiento de la «existencia»***, representado en avances materiales perceptibles y/o elevación de la calidad de vida, a través de medidas de autoayuda compatibles con el medio ambiente. La unión del mundo laboral y el mundo ambiental debería ser además el mayor desafío en el espacio urbano.

En ese sentido, junto al establecimiento de instituciones ambientales especiales, para el desarrollo urbano ecológico es importante sobre todo que se incluya el aspecto de la compatibilidad con el medio ambiente en el trabajo práctico de los movimientos populares urbanos y de las ONGs que los respaldan. Como facilitadoras de conocimientos, estas organizaciones tienen además una posición clave. En consideración a sus medios limitados, las organizaciones ambientales –sea como organizaciones de base u ONGs– deberían también entregarse menos a proyectos propios, limitados sectorialmente, y promover más bien la conciencia y los conocimientos ecológicos, al igual que la coordinación entre las organizaciones dedicadas al desarrollo del barrio. Eso resultaría decisivo para construir el nexo necesario entre el combate a la pobreza y la conservación ambiental.

Referencias

Agenda 21, en Stiftung Entwicklung und Frieden (ed.): Nach ***dem Erdgipfel: global verantwortliches Handeln für das 21. Jahrhundert,*** Bonn, 1993.

Arellano-López, Sonia y James Petras: «La ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia» en ***Nueva Sociedad*** Nº 131, 5-6/1994, pp. 72-87.

Burgess, Rod: «Helping Some to Help Themselves: Third World Housing Policies and Development Strategies» en Kosta Mathéy (ed.): ***Beyond self-housing***, Londres-Nueva York-Munich, 1993, pp. 75-91.

Calderón Cockburn, Julio: «Villa El Salvador: Twenty Years of Self-Management and Self Govermnent in Lima, Perú» en Kosta Mathéy (ed.): ***ob. cit***, pp. 311-321.

Castells, Manuel: ***Crisis urbana y cambio social***, 3a. ed. en español, México, 1985.

Cerda, Rodrigo: «NGOs face the environmental challenges for the cities of Latin America» en Paloma Agrasot (ed.): ***Environment and development in relations between Europe and Latin America. Perception and works of NGOs***, Bruselas, 1994.

Esteva, Gustavo: «Preventing Green Redevelopment» en ***Development*** Nº 2, 1991, pp. 74-78.

Fals Borda, Orlando: «El nuevo despertar de los movimientos sociales» en Jorge Osorio y Luis Weinstein (eds.): ***La fuerza de Arco Iris. Movimientos sociales, derechos humanos y nuevos*** paradigmas ***culturales***, Santiago, 1988, pp. 99-114.

Fisher, Julie: ***The road from Rio***. ***Sustainable development and the non-govermental movement in the Third World***, Westport-Londres, 1993.

Frank, André Gunder y Martha Fuentes: «Para una nueva lectura de los movimientos sociales» en ***Nueva Sociedad*** Nº 93, 1-2/1988, pp. 18-29.

Ghai, Dharam y Jessica M. Vivian (eds.): ***Grassroots environmental action; peoples participation in sustainable development***, Londres-Nueva York, 1992.

García-Gudilla, María Pilar y Jutta Blaubert (eds.): ***Retos para el desarrollo y la democracia: movimientos ambientales en América Latina y Europa***, Caracas, 1994.

Grohmann, Peter: «Zwischen Staat, Parteien und eigener Basis: Langsam formiert sich die Basisbewegung in den Barrios» en ***Ila*** Nº 160, 11/1992, pp. 170-194.

Gronemeyer, Mañanne: «Hilfe» en Wolfgang Sachs (ed.): ***Wie im Westen so auf Erden; Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik,*** Reinbeck bei Hamburg, 1993, pp. 170-194.

Gudynas, Eduardo: «Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano» en ***Nueva Sociedad*** Nº 122, 11-12/1992, pp. 104-115.

Hardoy, Jorge E., Diana Mitlin y David Satterthwaite: ***Environmental problems in Third World cities,*** Londres, 1992.

Hahn, Ekhart: ***Ökologischer Stadtumbau. Theorie und Konzept,*** Berlín, 1991.

Hellmann, Judith Adler: «The study of new social movements in Latin America and the question of autonorny» en Arturo Escobar y Sonia E. Alvarez (eds.): ***The making of social movements in Latin America. Identity, strategy and democracy***, Boulder-Oxford, 1992, pp. 52-61.

Kirsch, O. C. P. G. Armbruster y G. Kochendörfer-Lucius: ***Selbsthilfeeinrichtungen in der Dritten Welt, Ansätze zur Kooperation mit autonomen und leistungsfäihigen Trägergruppen,*** Munich-Colonia-Londres, 1983.

Koschützke, Albrecht: «Die Lösung auf der Suche nach dem Problem: NGOs diesseits und jenseits des Staates» en ***Lateinamerika. Analysen una Berichte***, tomo 18, Bad Honnef, 1994, pp. 39-64.

Lander, Edgardo: «Sociedad civil y democracia en Venezuela» en ***Sic*** Nº 543, 4/1992, pp. 139-140.

Möller, Alois: «Die Karten werden neu gemischt: Ein Interview mit Alois Möller über NRO, Basisbewegungen und Klientelismus» en ***Ila*** Nº 164, 4/1993, pp. 16-21.

Nerfín, Marc: «Ni Príncipe ni Mercader, ciudadano: una introducción al Tercer Sistema» en ***Socialismo y Participación*** Nº 41, 3/1988, pp. 1-22.

Pradilla, Emilio: «Selbsthilfe, Ausbeutung der Arbeitskraft und staatliche Politik in Lateinamerika» en Clarita Müller-Plantenberg y Rolf Hempel (eds.): ***Soziale Bewegungen und räumliche Strukturen in Lateinamerika***, Kassel, 1984, pp. 115-188.

Price, Marie: «Ecopolitics and environmental nongovernmental organizsations in Latin America» en ***The Geographical Revue*** Nº 1, tomo 84, 1/1994, pp. 42-58.

Rahnema, Majid: «Partizipation» en Wolfgang Sachs (ed.): ***Wie im Westen so auf Erden; Ein polemisches Handlbuch zur Entwicklungspolitik***, Rembeck bei Hamburg, 1993, pp. 248-273.

Razeto, Luis y Rodrigo Calcagni: ***Para un proyecto de desarrollo de un sector de economía popular de solidaridad y trabajo,*** Santiago, 1989.

Schmidt-Relenberg, Norbert, Hartmut Kärner y Volkmar Köhler: ***Selbstorganisation der Armen: Ein Bericht aus Venezuela***, Frankfurt-Main, 1980.

Schteingart, Martha: «Aspectos teóricos y prácticos de la autogestión urbana» en ***Sociológica*** Nº 12, 1-4/1990, pp. 113-128.

Schütz, Eike Jakob: ***Städte in Lateinamerika: Barrio-Entwicklung und Wohnbau***, A achen, 1987.

Stahl, Karin: «Política social en América Latina: La privatización de la crisis» en ***Nueva Sociedad*** Nº 131, 5-6/1994, pp. 48-71.

Ullrich, Detlef: ***Barriopolitik in Caracas (Venezuela)***, Saarbrücken y Fort Lauderdale, 1984.

Ullrich, Detlef y Edith Kürzinger-Wiemann: «Umweltbewegung und Entwicklungspolitik» en Wolfgang Hein (ed.): ***Umweltorientierte Entwicklungspolitik***, 2a. edición, Hamburgo, 1992.Wegner, Rodger: ***Nichtregierungsorganisationen und Entvvicklungshilfe. Einführung und systematische Bibliographie***, Hamburgo, 1993.





Las ilustraciones acompañaron al presente artículo en la edición impresa de la revista