

# La identidad y el papel de las ONG's en el ámbito rural

GERARDO ALATORRE F.

JASMINE G. AGUILAR

**D**ESDE HACE ALGUNAS DÉCADAS, y sobre todo durante los años ochenta, aparecieron en el panorama rural mexicano nuevos actores sociales: las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, u organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo (nosotros las llamaremos ONG's, aunque quizá no sea lo más adecuado caracterizar algo por lo que no es). Lo primero que hay que resaltar es que la denominación ONG no dice nada por sí sola; existe una diversidad enorme de ONG's: las que pertenecen a las diferentes iglesias; las de la iniciativa privada; las caritativas; las que surgen en torno a, o a partir de partidos políticos; las que están formando algunas personas o equipos de trabajo antes insertos en instituciones del gobierno; algunas incluso ocultan grandes negocios detrás del membrete supuestamente no lucrativo de A.C.

Nos interesa aquí hablar de aquellas organizaciones que con una orientación progresista pretenden apoyar a los movimientos populares en el ámbito rural; abordaremos el caso más particular de las que se interesan en la problemática ambiental, pero nos ubicaremos sobre todo en el plano más general de los grupos de apoyo.

¿Cuándo surgen y cómo han evolucionado las ONG s en México?

Aunque desde la década de los cincuenta se inicia el surgimiento de las ONG's, es a partir de los años setenta y sobre todo de los ochenta cuando se origina la mayoría de ellas. En comparación con otros países, el hecho puede atribuirse al tipo de Estado que ha prevalecido en México: un Estado corporativista, que tradicionalmente acaparaba una gran cantidad de espacios de la vida social, la asesoría técnica, administrativa, organizativa, la asistencia social, etc.

Sin embargo, a partir de 1968, y sobre todo desde el régimen populista de Echeverría, surgen grupos de apoyo de diversa índole: en esa época predomina la tendencia contestataria, que pretende propiciar vías de desarrollo alternativas a las que plantea el Estado. Desde entonces, los grupos de apoyo se convierten en elementos más o menos importantes y casi omnipresentes en las luchas populares espontáneas o estructuradas; en el caso del movimiento campesino, los "apoyadores" aportan elementos técnicos, jurídicos o administrativos, o simplemente colaboran en lo que fuera necesario. Buena parte de los activistas de las

ONG's proviene de los sectores medios, de la Iglesia progresista, universitarios y profesionales, ex militantes, etcétera, aunque también hay gente del sector empresarial y grupos de carácter popular. Estas organizaciones se caracterizan por no tener fines de lucro y por su orientación de servicio social, ya sea desde una óptica ético-religiosa, filantrópica o política.

En el ámbito rural, la acción de las ONG's se caracteriza por una incidencia en la escala micro, privilegiando el aspecto cualitativo sobre el cuantitativo. La forma de operar de los grupos se basa en proyectos que se desarrollan a escala local o en ciertos casos regional,<sup>1</sup> y que en general pretenden fortalecer los procesos organizativos para afianzar la capacidad de las comunidades de autodesarrollarse.

En los años ochenta, varias condiciones propician la aparición de nuevos grupos, y el establecimiento de vínculos orgánicos entre las ONG's: en particular la profundización de la crisis, que golpea seriamente a los sectores populares y genera un proceso de "adelgazamiento" del Estado, y los terremotos del 85, que fortalecen la conciencia de la sociedad civil respecto a sí misma y a su poder de transformación. Hablar de "sociedad civil" está de moda, pero no por ello el término pierde su contenido; por el contrario, adquiere sentido constantemente.

Con el reforzamiento de la política neoliberal, el adelgazamiento del Estado, la desincorporación generalizada de paraestatales, etcétera, se crea una situación favorable para que surjan y se amplíen los organismos civiles, tanto organizaciones campesinas como ONG's. Estos organismos tienden a asumir funciones que anteriormente estaban únicamente en manos del Estado: en concreto, los grupos de apoyo empiezan a asumir las acciones de desarrollo emprendidas por las organizaciones campesinas, la asesoría técnica y administrativa, la investigación, la difusión y el apoyo organizativo. Poco a poco las ONG's empiezan a ser reconocidas no sólo por los gobiernos, sino también por los organismos financiadores como el Banco Mundial, que buscan nuevos sujetos, aparte del Estado, para canalizar sus financiamientos al "desarrollo". Por otra parte, en la medida en que el espacio de las ONG's adquiere importancia, surgen iniciativas de todo tipo para intentar controlarlas, legislarlas, cooptarlas, etcétera. Por todo lo anterior es importante e ineludible que las ONG's se redefinan con respecto al Estado neoliberal.

<sup>1</sup> Promoción del Desarrollo Popular (PDP), 1987, *Sociedad civil y pueblos emergentes. Las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo*, PDP/ILET, México. Este estudio se enfocó en las ONG's mexicanas, y encontró que de un total de 213 111, trabajan tanto en el área rural como en la urbana 45 exclusivamente en el campo y 57 en la ciudad. En cuanto al aspecto específicamente ecológico, se señala la existencia de 16 ONG's centradas en los problemas ambientales y el desarrollo de tecnologías apropiadas. Sin embargo, un estudio más reciente que trató específicamente el caso de las ONG's ambientales, menciona a 40 grupos, sin incluir la zona norte del país. Cf. Edith Kurzinger-Wiemman (coord.), 1990, *Política ambiental en México: El papel de las organizaciones no gubernamentales. Informe preliminar*, Instituto Alemán de Desarrollo, México.

## EL CASO DE LAS ONG'S ECOLOGISTAS

En la actualidad la problemática ambiental no sólo está afectando a las poblaciones urbanas. La lucha contra la contaminación y por el mejoramiento de las condiciones ambientales ocupa un lugar cada vez más importante entre las reivindicaciones de los grupos y organizaciones campesinos, así como de otros sectores de la sociedad, y en ella han tenido un papel importante las ONG's. Aquellos organismos que se crearon para apoyar los procesos organizativos campesinos incluyen ahora, entre sus ámbitos de acción, el aspecto ecológico, y aquellos que surgieron teniendo como centro de interés la problemática ambiental, se plantean ahora colaborar con las agrupaciones de campesinos para enfrentar los problemas ecológicos. Sin embargo, se pueden observar diferentes enfoques entre las ONG's ecologistas: algunas intentan buscar, junto con los campesinos, opciones productivas y organizativas que permitan un mejor uso de los recursos; otras centran su atención en la conservación de los recursos naturales y en la defensa del "equilibrio ecológico", haciendo abstracción de la problemática social, económica y política de los grupos campesinos involucrados. Éste es el caso de los organismos que intentan impulsar el uso de tecnologías apropiadas o alternativas y se oponen al uso de insumos químicos, fertilizantes, pesticidas, etcétera, sin tomar en cuenta el conjunto y la complejidad del proceso productivo agrícola y la lógica de las familias campesinas. Y es el caso también de quienes quieren conservar los bosques intactos e intocables, sin darse cuenta de que esta posición puede incluso resultar contraproducente, en la medida en que propiciaría la tala clandestina.

Los problemas ecológicos del país son graves y es importante que la gente tome medidas para enfrentarlos, pero precisamente para que la acción tenga efectividad es indispensable captar la complejidad de los problemas y de los procesos, y no ver lo ecológico desligado de lo social. La preocupación ecológica tiene cada vez más peso en la sociedad civil y en las líneas de acción de las ONG's, lo que es muy importante, pero los esfuerzos serán más fructíferos si se orientan a buscar tecnologías y enfoques que tiendan a conjugar lo ecológico y lo social.

¿Qué potencial y qué limitaciones tienen las ONG's?

Las ONG's desarrollan el trabajo de apoyo a los grupos populares de una manera muy diferente a otras entidades, sean grupos o partidos políticos, instituciones gubernamentales, universidades o la Iglesia. Su peculiar inserción en la sociedad implica ventajas y desventajas, y ha dado pie tanto a idealizaciones como a severas críticas.

La principal ventaja es su relativa autonomía. Los equipos pueden en general definir sus métodos de trabajo, horarios, y tomar las diferentes decisiones concernientes al trabajo, lo que les permite desarrollar con libertad sus actividades. No hay que rendirle cuentas más que a la propia ONG, al grupo social "destinatario" y presentar informes a la financiadora. El compromiso principal es con la gente y con uno mismo.

Pero en el quehacer de las ONG's existen también múltiples problemas, limitaciones y obstáculos, que aparecen cuando uno observa con más detenimiento los procesos, y sobre todo, si uno forma parte de una ONG. Muchas son las críticas que se les hacen a las ONG's, y las que se hacen unas a otras. Algunas de ellas tienen que ver con las dinámicas que se generan por las políticas de financiamiento, y que distorsionan el enfoque de los proyectos. Veamos algunos tipos frecuentes de distorsiones o "perversiones".<sup>2</sup>

Los proyectos vitrina. Para justificar el empleo de los fondos se pone el énfasis en obtener resultados inmediatos y espectaculares, que responden más a las modas y mitos en vigor que a las necesidades de los grupos sociales.

Los proyectos de "promoción" de una técnica o de una idea (la tracción animal, la energía eólica, etcétera). Estos proyectos se realizan desde un enfoque de "mercadeo", sin considerar realmente si corresponde a la necesidad de los grupos.

Los proyectos regalo, típicos de algunos organismos de cooperación privada. Se hacen donativos que fomentan una mentalidad de subsidiados entre los destinatarios y que por otro lado suelen competir deslealmente con la producción local (es el caso de la ayuda alimentaria).

Los proyectos tipo Banco Mundial en pequeño. Retoman la lógica productivista de los grandes aparatos de cooperación, instalando empresas productivas sin otro criterio que el de rentabilidad, y sin tomar en cuenta la lógica de los sistemas productivos del campesinado local.

Otros problemas se dan en torno a la identidad de las ONG's, sobre todo en el caso que nos interesa, la relación con las organizaciones campesinas. Si un grupo plantea ponerse "al servicio de" los campesinos y pretende asumir como propias las demandas de las organizaciones, adquiere un estatuto ambiguo, ya que no es una entidad interna pero tampoco claramente externa. Esto da pie a expectativas no cumplidas de un lado y de otro, e impide definir claramente hasta dónde llega el compromiso adquirido con las organizaciones.

Otras contradicciones se dan en la organización interna de los grupos de apoyo: la contradicción entre lo formal y lo informal, entre la necesidad de consolidarse y el peligro de burocratizarse. En concreto, se ha señalado que la falta de estructuras y normas no garantiza una distribución homogénea del poder en el interior de la ONG, que en ocasiones oculta los mecanismos de ejercicio del poder.

Por otro lado, para las ONG's ha sido difícil rebasar el ámbito de lo micro, ya sea porque "optan por abordar espacios de acción reducidos que les permitan realizar en forma más acabada ... sus planteamientos", o bien porque

las acciones que inician naufragan como una pequeña embarcación en el mar bravo de los grandes programas del Estado, los grandes intereses económicos y po-

<sup>2</sup> Henri Rouille D'Orfeuill, 1984, *Coopérer autrement. L'engagement des organisations non gouvernementales aujourd'hui*, Eds. L'Harmattan, París.

líticos de los enemigos de los grupos populares o, en otra vertiente, encallan por el poco fondo de un espacio igualmente reducido.<sup>3</sup>

Sin embargo, es importante ubicar estas limitaciones y contradicciones en un proceso y, retomando el fenómeno de las ONG's desde su aparición, ver cómo se han ido transformando los enfoques, los métodos de trabajo, las actitudes. En cuanto al paso de lo micro a lo macro, éste implica el establecimiento de relaciones y alianzas con más grupos populares, con otras ONG's y con diversos sectores de la sociedad. Es ahí donde podría encontrarse quizá el mayor potencial de las ONG's en una perspectiva a futuro.

### PERSPECTIVAS

Por su origen y su composición, las ONG's se encuentran en una posición privilegiada en términos de su capacidad para establecer enlaces entre diferentes instancias sociales. Tienen la posibilidad de vincularse con una gran diversidad de sectores populares, con escuelas y universidades, con iglesias de todo tipo, con otras ONG's o grupos civiles no estructurados, con diversos grupos internacionales de investigación y de cooperación para el desarrollo, incluyendo las fundaciones, y con las instituciones del gobierno o, en concreto, con personas o equipos de trabajo que desde una institución tengan la posibilidad y la disposición de brindar apoyos concretos en determinados procesos. Esta capacidad de relación de las ONG's les permite contribuir a establecer vínculos entre unas y otras instancias, con objeto de propiciar procesos autónomos de desarrollo, contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil (que es un ámbito mucho más amplio que el de las ONG's) y, en el caso concreto del ámbito rural, apoyar a los grupos y organizaciones campesinas.

El potencial de las ONG's, como vimos, se hace más evidente con la tendencia hacia el adelgazamiento del Estado; pero entorces surge la pregunta: ¿qué papel pueden asumir y qué papel quieren asumir las ONG's? ¿Les toca cubrir los huecos que el Estado está dejando?

En cuanto a la posible construcción de una identidad de las ONG's, vemos que pueden concebirse como instancias de apoyo a la organización y a la acción de grupos de ciudadanos, sin estar estrictamente afiliadas a partidos, iglesias o instituciones y sin fundirse en las luchas populares. Las ONG's pueden definir una identidad propia, intereses y necesidades propios, e impulsar la organización civil articulando sus intereses con los de los grupos campesinos.

<sup>3</sup> Gonzalo Chapela, CINA, 1989, *Seis problemas en el surgimiento y evolución de las ONG's. Curso taller: Gestión y políticas institucionales para ONG's de América Latina*, IRED/DESCO, Perú.