

**EL PROGRAMA DE
COFINANCIAMIENTO DE HOLANDA Y
SUS CONTRIBUCIONES AL
DESARROLLO RURAL EN LAS ZONAS
ALTAS DE PERU Y BOLIVIA**

Informe de síntesis

**Anthony Bebbington
Rafael Rojas
Leonith Hinojosa**

Con

**Diego Munoz
Edgar Guerero
Epifanio Martinez**

**Boulder Colorado
September 2002**

**Steering Committee for the Evaluation of the Netherlands' Co-financing
Programme**

Indice

Lista de contribuidores	i
Resumen Ejecutivo	iii
Prefacio	xi
1 Desarrollo, pobreza y cadenas de cooperación en los Andes	1
1.1 Introducción	1
1.2 Marco conceptual	2
1.3 Economía política del desarrollo	7
1.4 Metodología de investigación y enfoque	9
1.5 Problemas metodológicos y dilemas	16
1.6 Problemas de contingencia	19
1.7 Comentario final	20
2 Agricultura, estrategias de vida y desarrollo rural desde 1970: Temas, modelos e implicaciones	23
2.1 Agricultura y los argumentos sobre la viabilidad de la economía campesina	24
2.2 ¿Son las transiciones en las estrategias de vida vías para salir de la pobreza?	26
2.3 A manera de conclusión: elementos de estrategias de vida viables	30
3 Las ONGs Andinas, sus conexiones Holandesas e los impactos en el desarrollo rural en Perú y Bolivia	33
3.1 Las ONGs Andinas a través del tiempo	33
3.2 Visiones no-gubernamentales sobre la agricultura y el desarrollo rural	37
3.3 Evaluando los impactos de las ONGs en el desarrollo rural	39
3.3.1 Impactos de las ONGs apoyadas por las ACFs en las estrategias de vida rural	39
3.3.2 Desarrollo institucional	41
3.3.3 Los usos de la evaluación	42
3.4 Conclusiones	43
4 Políticas, funcionarios de las ACFs y contrapartes: la estructura del Programa de Cofinanciamiento en los Andes	45
4.1 Las ONGs Andinas y flujos financieros desde la ACF y	45
4.2 Políticas de desarrollo rural y de partenariado de las ACF	46
4.2.1 Políticas de desarrollo rural	46
4.2.2 Políticas de partenariado	50
4.3 De políticas a programas : la estructura geográfica de las cadenas de cooperación	53
4.4 Estructura del Programa y Selección de Contrapartes	55
4.4.1 Influencias históricas sobre las relaciones entre las ACFs y sus contrapartes	55
4.4.2 Redes de funcionarios de Programa	57
4.5 Limitaciones y posibilidades en la renovación de contrapartes	58
5 Contrapartes de las ACF e intervención en el desarrollo rural	63
5.1 Los contextos políticos, económicos y agroecológicos de las intervenciones	63
5.1.1 Contextos políticos y económicos de las intervenciones	63
5.1.2 Contextos agro-medio ambientales de la intervención	67
5.2 Estrategias de intervención de las contrapartes de las ACFs	70
5.2.1 Las estrategias de intervención en de las ONG	70
5.2.2 ONGS que trabajan en cuencas altoandinas en el Cusco: Arariwa y Ccaijo	76

5.2.3	ONGs que trabajan en los valles altoandinos de Chuquisaca y Potosí	80
5.2.4	Comparaciones, convergencias y divergencias	82
5.2.5	Visión de la ONG sobre las posibilidades de desarrollo	83
5.2.6	Visión de la ONG sobre estrategias de desarrollo	85
5.2.7	Selección de beneficiarios y preparación de proyectos	87
5.2.8	Estabilidad institucional y capacidad	89
6	Cambios en las estrategias de vida e intervenciones de las contrapartes de la ACFs	93
6.1	Evidencia primaria sobre cambios en las estrategias de vida y efectos de la cadena de cooperación	93
6.1.1	Cambios en la base de activos	94
6.1.2	Estrategias de vida y estrategias de gestión de recursos	115
6.1.3	Un resumen de impactos	119
6.1.4	Impactos percibidos	124
6.2	Evidencia secundaria sobre cambios en las estrategias de vida y efectos de la cadena de cooperación	128
6.2.1	Cusco	128
6.2.2	Los valles de Chuquisaca y Potosí	129
6.2.3	El Altiplano de La Paz	130
6.3	Como explicar los efectos e impactos	132
6.3.1	Restricciones estructurales al acceso: barreras macro, respuestas micro	132
6.3.2	Limitantes ambientales de largo plazo	135
6.3.3	Estrategias de vida e intervenciones de las ONGs: encuentros y desencuentros	135
6.3.4	Los efectos simples de la presencia en el campo	137
7	¿Más que solo dinero?	139
	La Cadena de Cooperación en la práctica	
	Contribuciones de las ACFs al impacto de sus contrapartes	
7.1	Modalidades de financiamiento	139
7.2	Apoyo a redes y consorcios	141
7.2.1	Beneficios e impactos del apoyo a redes	143
7.2.2	Incentivos para participar	143
7.2.3	Origen de la red	144
7.3	Organizaciones de apoyo local	145
7.4	Actividades de fortalecimiento institucional	146
7.5	Planificación, monitoreo y evaluación (PME) y partenariado	147
7.6	Investigación rural y alivio de la pobreza	149
7.6.1	¿Es solo cuestión de dinero?	150
	Problemas del partenariado en la Cadena de Cooperación	
7.7	Partenariado hacia las comunidades	152
7.8	Sinergias entre los programas bilaterales y los de cofinanciamiento	153
8	Resumen y conclusiones	159
8.1	Revisión de las estrategias de vida en los Andes	159
8.2	Cambios en las estrategias de vida en las áreas de los estudios de caso	161
8.3	Elementos recurrentes en la transición de estrategias de vida	164
8.4	Geografía del impacto	165
8.5	Impactos en producción e ingreso	165
8.6	Capital humano y capital social: los impactos durables	167
8.7	Capital humano y capacidades humanas en la comunidad	167

8.8	Capital humano, capital natural, estrategias de vida y sostenibilidad	168
8.9	Contexto nacional	172
8.10	Contexto sub-nacional: sinergias con las instituciones y estructuras existentes	173
8.11	Puntos estratégicos para las intervenciones de la cadena de cooperación: construcción de activos o transformación de instituciones y de estructuras sociales?	176
8.12	Percepciones de la economía rural	178
8.13	El rol modernizador de las ONGs	181
8.14	Políticas y Enfoques de las ACF	181
8.15	Obstáculos a los cambios en la cadena de cooperación	183
8.16	Incentivos en la cadena de cooperación y obstáculos para la innovación	184
8.17	Del cambio de políticas al cambio de contrapartes	185
8.18	Obstáculos al aprendizaje : planeamiento, monitoreo y evaluación	186
	Bibliografía	189
	Annexo Cuadros	199

Lista de contribuidores

Coordinador de la investigación, responsable para la ejecución del estudio y la elaboración del informe principal: Anthony Bebbington

Responsables para la coordinación de la investigación en Bolivia y Peru:
Rafael Rojas y Leonith Hinojosa

Los investigadores participando en los estudios de caso:
Diego Muñoz, Bonicacio Cruz, Edgar Guerrero y Epifanio Martinez.

Coordinador del proceso de evaluación por encargo del Steering Committee:
Nico van Niekerk

Supervisión de la evaluación por encargo del Steering Committee:
Bert Helmsing y Annelies Zoomers

Secretariado Steering Committee:
Cindy Schriek

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe presenta los hallazgos de un estudio de evaluación de los impactos en niveles de vida que los programas de desarrollo rural, financiados por las Agencias de Co-financiamiento holandesas (ACFs), tuvieron en las zonas andinas de Perú y Bolivia. El estudio enfatizó el período 1990-2000, no obstante, para entender mejor los modelos y la naturaleza de las actividades desarrolladas por las ACFs, en varias partes del estudio se consideró una perspectiva histórica anterior a 1990. Este estudio fue encargado por el Stuurgroep Evaluatie Medefinancierings-Programma, un comité independiente creado en 1998 por el Consejo Holandés de Cooperación al Desarrollo y la Plataforma de Agencias de Co-financiamiento GOM (Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering, conformada por CORDAID, HIVOS, ICCO y NOVIB) y encargado específicamente de conducir evaluaciones del Programa de Co-financiamiento de Holanda.

Tal y como estipulaban los Términos de referencia, el objetivo global del estudio fue evaluar la contribución de las ACFs al desarrollo rural y a la reducción de la pobreza (en todas sus dimensiones) en las zonas de Sierra de Perú y Bolivia. Este objetivo fue desagregado en cuatro principales preguntas de investigación:

- a) ¿Cuáles fueron los principales cambios en las estrategias de vida de la población rural en las áreas en las cuales intervinieron las ACFs?
- b) En tanto se dieron cambios visibles en las estrategias de vida de la población: (i) ¿En qué medida corresponden estos cambios a efectos o impactos de las intervenciones de las ONGs? (ii) ¿Qué tipos de intervenciones contribuyeron a la reducción de la pobreza y al desarrollo rural?
- c) ¿Hasta qué punto las intervenciones financiadas por las ACFs respondieron a las necesidades principales y prioritarias de la población rural, percibidas así por la propia gente?
- d) ¿Cuáles fueron las contribuciones específicas de las ACFs, tanto a nivel individual como colectivo? ¿Cuál fue su valor añadido al desarrollo rural y cuáles son los puntos más fuertes y los más débiles de tales contribuciones? ¿En qué medida facilitaron los diferentes actores de la cadena de cooperación la implementación de los proyectos y cómo influyó esto en que se dieran efectos e impactos en la población rural?

Estas preguntas fueron abordadas a través de siete estudios de caso localizados en los espacios de intervención de ONGs peruanas y bolivianas, apoyadas por las Agencias de Co-financiamiento Holandesas. En Perú se seleccionaron tres estudios en el departamento del Cusco, correspondientes a las intervenciones de CCAIJO y la Asociación Arariwa (contrapartes de CORDAID) y el IAA-Canas (contraparte de ICCO). La investigación en Bolivia se realizó en el Altiplano de La Paz y los Valles del Sur de Chuquisaca y Potosí. En La Paz, se consideraron las áreas de intervención de CIPCA (contraparte de NOVIB) y Qhana (contraparte de ICCO); en las zonas de Valle los estudios se desarrollaron en áreas de intervención de ACLO (contraparte de CORDAID) y de IPTK (contraparte de NOVIB). Ninguna de las contrapartes de HIVOS fueron incluidas dado que su trabajo en Perú y Bolivia se lleva a cabo en zonas tropicales.

En cada uno de los casos seleccionados, la investigación fue conducida en los siguientes niveles:

- Una revisión extensiva de fuentes secundarias sobre estrategias de vida, ONGs y desarrollo rural en los Andes;

- trabajo de campo en dos a cuatro comunidades localizadas en cada zona de estudio, combinando entrevistas a nivel familiar, grupos focales y entrevistas a informantes clave;
- varias entrevistas grupales e individuales en las ONGs, desarrolladas varias veces en diferentes momentos del estudio;
- entrevistas con miembros del staff (actual y anterior) de las Agencias de Co-financiamiento;
- entrevistas con otros informantes clave en Perú, Bolivia y Holanda.

Es importante tomar en cuenta que este enfoque no nos permite comparar los impactos y efectos de las ACF-ONG estudiadas con otras cadenas de cooperación, como los programas de cooperación bilateral de Holanda con Perú y Bolivia. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no sientan bases para una reasignación de los recursos de cooperación internacional. El enfoque simplemente nos permite apreciar qué cambió (y qué no) en las áreas donde la cadena de cooperación de ACFs intervino.

Este Resumen Ejecutivo presenta los hallazgos del estudio en el orden previsto por las cuatro preguntas establecidas en los Términos de Referencia.

1 ¿Cuáles fueron los principales cambios en las estrategias de vida de la población rural en las áreas de intervención de las ACFs?

El estudio conceptuó las estrategias de vida en dos sentidos. Primero, como el conjunto de activos tangibles, humanos, sociales, naturales y culturales a los cuales la gente accede y combina en su objetivo de incrementar su ingreso, poder y nivel de satisfacción; y, segundo, como las actuales estrategias que la gente utiliza para incrementar su acceso a, uso de, y transformación de dichos activos.

La base de activos

El mejoramiento más perceptible y generalizado de la base de activos de la población rural en la última década se ha dado en su capital humano, fundamentalmente por su acceso a educación. Los niveles de matriculación y de asistencia a escuelas primarias subieron en referencia a períodos anteriores, lo cual es válido tanto para niños como para niñas, notándose un incremento notable de estas últimas en los diversos casos estudiados y mostrando ahora niveles similares a los de los niños. De la misma manera, también se nota un incremento en el acceso a educación secundaria, aún cuando a este nivel todavía se observa un sesgo de género hacia los chicos. En el grupo de adultos, los cambios en activos de capital humano son menos obvios, aunque en algunas zonas la alfabetización (o inclusive la sola habilidad de firmar) mejoró, con un valor simbólico especial para las mujeres y hombres involucrados.

El deterioro más perceptible y generalizado de la base de activos se dio en el capital natural de la gente: el suelo, agua y tierra a los cuales acceden. Mientras algunas familias – entre ellas las menos pobres – tuvieron la posibilidad de acumular tierras (principalmente debido a su habilidad de lograr una producción agrícola especializada y orientada al mercado) muchas más familias vieron declinar la calidad de sus activos naturales a lo largo de la década. Al mismo tiempo, y frente al crecimiento demográfico, el proceso de parcelación de tierras se incrementó considerablemente durante el período.

Los cambios en capital social y capital tangible son más diversos entre los diferentes casos estudiados. En general, a nivel de la comunidad los activos de capital físico se incrementaron, aun cuando los niveles de mantenimiento han sido variables. El impacto más significativo se dio por

el mejoramiento de las carreteras, lo cual tuvo un efecto combinado de facilitar el acceso a los mercados de productos y de trabajo con el acceso a servicios de salud y a otros servicios así como a un conjunto de instituciones públicas y privadas. En ese sentido, el contacto con instituciones externas, especialmente pertenecientes al Estado, se incrementó en la mayoría de casos, aunque en relación directa a la facilidad del acceso físico.

Mientras la solidez de relaciones con instituciones externas y públicas se incrementó, la de las organizaciones de base de la población rural no siempre tuvo el mismo ritmo. Los esfuerzos para crear organizaciones supra-comunales no fueron bien apreciados y estas fueron vistas como distantes de las necesidades de la gente y no muy efectivas. En muchos de los casos, la comunidad, en tanto unidad de gobernabilidad local, aparece también debilitada; aun cuando esta continua siendo la principal referencia de organización para la gente. En consecuencia, los grupos pequeños y más especializados y las redes – grupos de productores de leche, clubes de madres, redes familiares, etc. – cobraron mayor importancia para las poblaciones. Estos parecieron mostrar más efectividad al facilitar el acceso de la gente a recursos, mercados e instituciones.

Finalmente, un cambio generalizado es la constante modernización de la vida rural – la transformación del capital cultural de la gente. El uso de lenguas nativas y la prevalencia de costumbres y rituales indígenas viene siendo continuamente reemplazada por prácticas y aspiraciones más modernas. Más allá de que esto sea deseable o no, lo cierto es que tiene considerable influencia en el sentido que la gente otorga a sus prioridades y, por lo tanto, en sus estrategias de vida.

Estrategias de vida

El cambio más común entre los diversos casos es que la gente en el 2001 utiliza más tiempo trabajando y/o viviendo fuera del campo en relación a 1990. En algunos casos este incremento de actividades no agropecuarias es relativamente significativo; en otros casos este es solo ligero, aunque igualmente observable por la dedicación de tiempo y por la propia percepción de la gente respecto de sus formas de vida. Este cambio refleja una respuesta a la disminución de activos de capital natural así como a los desfavorables términos de intercambio de la agricultura andina. Este hecho también refleja el incremento generalizado en el acceso físico a oportunidades de empleo no agropecuario, como resultado de las mejoras en carreteras. En consecuencia, la dedicación de tiempo a actividades no agropecuarias parece mucho mayor en aquellas comunidades cercanas a vías asfaltadas que las unen a grandes centros urbanos.

Otra estrategia común encontrada en los diversos casos ha sido la re-asignación de recursos y roles dentro de la familia en función de incrementar el acceso a educación, especialmente educación secundaria (pues dadas las políticas públicas, el acceso a educación primaria ha sido más fácil). Las familias más ricas de Ravelo y La Paz lo hicieron a través de la compra de propiedades urbanas que permitió el acceso de los niños a escuelas secundarias urbanas. Las familias más pobres buscaron desarrollar relaciones sociales que facilitaran el acceso de los niños a la educación y, al mismo tiempo, se redistribuyeron roles entre niños y padres para permitir que los hijos permanezcan en la escuela. En uno de los casos estudiados, una comunidad en Cusco fundó su propia escuela secundaria, bajo un régimen de educación privada.

Este esfuerzo por mejorar el acceso de los niños a la educación podría reflejar una estrategia de mediano plazo de cambiar de un medio de vida que depende sobre todo de los activos en capital natural hacia un medio de vida que dependa fundamentalmente de los activos en capital humano. Mientras los padres no parecen dispuestos a hacer este cambio en sus propias vidas, sí tratan conscientemente de crear las condiciones para que la mayoría o todos sus hijos hagan el cambio. Consecuentemente, un comentario recurrente en muchos de los casos fue que los padres no

quieren que sus hijos sean campesinos en su vida adulta y, por lo tanto, buena parte de la juventud rural muestra más ambiciones urbanas para ellos mismos.

Esta estrategia de mediano plazo no implica que la gente no este invirtiendo en activos para la producción agrícola. Las familias más pobres lo siguen haciendo por motivos de seguridad alimentaria. Las familias más ricas lo hacen con el objetivo de incrementar su ingreso, especialmente en aquellos casos donde el retorno económico es potencialmente significativo (por ejemplo, en la producción ganadera-lechera de Canas y La Paz y en la producción de papa en los valles del sur boliviano). Sin embargo, en muchos casos los objetivos de mediano plazo parecen caer fuera de la agricultura para todos, inclusive los campesinos más “viables”. Aun los campesinos viables (los menos pobres) están tratando de crear medios de vida no agropecuarios para algunos de sus hijos, pues la inestabilidad de los mercados de productos agropecuarios (la papa en Ravelo y la leche en La Paz) induce a pensar que quizás las estrategias de intensificación agrícola de estas unidades más viables no serían sostenibles.

Finalmente, es importante notar que la tendencia en la mayoría de comunidades – en particular en aquellas cercanas a carreteras y mercados – es hacia una creciente diferenciación socio-económica y de formas de vida. Un pequeño número de familias tuvo la facilidad de acumular significativas bases de activos a través de la década y anteriormente, con lo que – si asumimos que las condiciones de mercado lo permiten, lo cual no necesariamente es cierto – estas familias estarían cercanas a convertirse (o se estarían convirtiendo) en familias campesinas capitalistas (“farmers”). La mayoría de familias no estuvo en posibilidad de acumular activos de forma significativa, por lo cual su situación es marginalmente mejor que hace diez años atrás, pero se han diferenciado más de aquellas familias campesinas dinámicas que en el pasado. Por consiguiente, como causa y efecto, sus estrategias de vida son también más diferenciadas.

2 En tanto se dieron cambios visibles en las estrategias de vida de la población: (i) ¿En qué medida corresponden estos cambios a efectos o impactos de las intervenciones de las ONGs? (ii) ¿Qué tipos de intervenciones contribuyeron a la reducción de la pobreza y al desarrollo rural?

Dentro del marco conceptual del estudio, la posibilidad de la gente para (i) lograr acceder a activos, y (ii) transformarlos en medios de vida que les dan satisfacción depende de un conjunto de condiciones sociales, institucionales y de economía política. Esto incluye factores como: patrones de inversión pública en infraestructura y educación, políticas comerciales y de precios, control social de circuitos de comercialización, reconocimiento de una actitud favorable a los derechos de la población rural, etc. Luego, las intervenciones pueden influenciar los medios de vida, ya sea directamente por el incremento de la cantidad y calidad de sus activos o por la influencia sobre factores “externos” (políticas, mercados, etc.) que determinan la posibilidad de las personas a acceder y hacer buen uso de los activos. A través de los casos estudiados, en aquellos casos donde las intervenciones habían tenido una influencia positiva sobre la forma de vida de la gente, esto fue casi siempre a partir de una provisión directa de activos: mediante capacitación, asistencia técnica, crédito, donaciones y similares. Solo en algunos casos las ONGs intentaron cambios en las estructuras que restringían las formas de vida (por ejemplo, influenciando políticas y procesos de gobernabilidad a nivel municipal) y se tiene menos aún evidencia de que estos fueran logrados y que se hayan traducido en el mejoramiento de los niveles de vida de manera significativa.

Muchos de los cambios identificados en la forma de vida de la gente no son un efecto directo de las intervenciones de las ONGs y corresponden más a políticas públicas, cambios demográficos y

sobre todo a condiciones de mercado. El área principal donde las intervenciones tuvieron un efecto fue en la formación de capital humano. Mientras las políticas públicas fueron el principal factor que influyó el acceso a educación formal, las ONGs incrementaron el acceso a educación no-formal (o no-escolarizada) y a capacitación, lo cual fue altamente valorado en las comunidades estudiadas. Las ONGs también ayudaron – en parte por decisión propia y en parte por casualidad – a la generación de líderes rurales. El caso más evidente de ello es el Centro para la Profesionalización Rural en Ocuri, pero también hay muchos otros.

Las otras intervenciones que tuvieron un impacto significativo fueron aquellas que priorizaron un producto específico (sobre todo, productos lácteos, carne, papa), lo cual permitió la intensificación y una producción más orientada hacia el mercado. Estos tuvieron importantes impactos, aun cuando en muchos casos estos fueron concentrados (de forma deliberada) en el estrato más rico de la población rural. Relacionado a ello, las intervenciones para expandir el acceso a riego tuvo importantes efectos en incrementos de productividad, no obstante también fueron algo caros en las inversiones per-capita.

Las intervenciones menos exitosas fueron aquellas que: buscaron fortalecer las organizaciones campesinas (especialmente las más tradicionales de tipo reivindicativo); pretendieron controlar las operaciones comerciales a partir de la ONG o de grupos campesinos (excepto aquellas que vincularon a los productores con mercados ya existentes) y buscaron mejorar la conservación de suelos y agua. En esta mezcla de experiencias generales, se aprecia un rango de intervenciones más específicas que tuvieron impactos y otras que tuvieron errores relativamente significativos.

La selección de casos introdujo un sesgo en la muestra hacia ONGs cuyo principal objetivo fue la implementación de proyectos antes que un trabajo de influir en las políticas; por tanto, no podemos culpar a estas ONGs por no hacer algo que nunca intentaron hacer. Sin embargo, la investigación hizo evidente que los contextos políticos tienen una influencia decisiva en el éxito de los proyectos. Este es un hecho claro en el Altiplano de La Paz, donde la ACF apoyó significativamente las inversiones de la ONG para desarrollar el sector lechero de modo que la población rural pudiese vender a la Planta Industrial Lechera (PIL) de La Paz. Esta planta fue recientemente privatizada y luego cerrada, con lo cual se redujo buena parte del mercado para los productores de leche. Hechos como este muestran claramente la urgente necesidad de trabajar más para mostrar y generar opinión sobre los dramáticos (y no positivos) efectos que los cambios de política pública pueden tener en la pobreza rural y en la productividad tanto de los activos rurales y de anteriores inversiones de desarrollo rural.

3 ¿Hasta qué punto las intervenciones financiadas por las ACFs respondieron a las necesidades principales y prioritarias de la población rural, percibidas así por la propia población?

Una cuestión complicada en el estudio fue llegar a afirmar cuáles eran las percepciones de la gente respecto de sus más urgentes necesidades hace diez años; por otro lado, en muchos de los casos, las necesidades de la población rural eran tantas que fue difícil concluir si una era más urgente que otra. Sin embargo, si consideramos la distribución del esfuerzo que la propia gente hizo como un indicador de qué es lo que ella valora más, aparece (sin mucha sorpresa) que las prioridades varían entre los diferentes grupos de población rural. Para los muy pobres, asegurar la satisfacción de las necesidades alimenticias básicas de la familia fue prioritario – por ejemplo en algunas familias en Cusco. Para las familias con mayores recursos, la inversión en la capacidad productiva de sus fincas pareció haber sido una prioridad. Decididamente, en la mayoría de las familias mejorar las oportunidades de educación para sus niños absorbió significativas energías.

Frente a estas prioridades diversas en las comunidades estudiadas, las ACF apoyaron intervenciones que estuvieron claramente dirigidas a necesidades apremiantes (latentes), fueran estas o no las más urgentes. No obstante, se dio también el caso de que las diferentes intervenciones atendieron más las necesidades de unos grupos que de otros. En este sentido, las intervenciones que promovieron la comercialización de leche y de papa en La Paz, Ravelo y Canas estuvieron más adaptadas a los intereses y capacidades de los menos pobres dentro de las comunidades; las intervenciones orientadas a proveer seguridad alimentaria básica en Lamay se dirigieron a proteger a los más pobres; las intervenciones que promovieron la alfabetización en Quispicanchi y Sopachuy atendieron a grupos amplios, particularmente de mujeres; etc.

Se puede decir también que, dada la enorme importancia que la gente asigna a la educación, las intervenciones hubieran podido hacer más en facilitar el acceso a la educación de nivel secundario o de mejorar su efectividad y reducir los costos asociados a las estrategias que la gente utilizó para acceder a la educación. Del mismo modo, dada la creciente asignación de tiempo a actividades no agropecuarias y fuera del campo, generadoras de ingresos, las intervenciones pudieron hacer más para apoyar estas estrategias (las mismas que fueron casi ignoradas por las intervenciones apoyadas por las ACFs). En descargo de lo señalado, estos argumentos no implican que las intervenciones apoyadas por las ACFs no hayan sido relevantes.

Un área donde las intervenciones financiadas por las ACF dedicaron mucho esfuerzo pero donde al mismo tiempo los campesinos dedicaron menos tiempo fue la conservación de suelos y agua. Esto implicaría que estas intervenciones no fueron dirigidas a necesidades urgentes, aun cuando la investigación muestra que las presiones de las familias sobre su capital natural son realmente serias. Se puede decir entonces que, estas intervenciones sí atendieron necesidades prioritarias, pero que los medios que se utilizaron no fueron los más efectivos o acordes a las estrategias de vida de la población rural. Mientras las familias enfrentaron el problema de insuficiencia de recursos naturales planificando la “fuga” de sus hijos de la agricultura, las intervenciones buscaron enfrentar el problema directamente promoviendo la recuperación de los recursos naturales.

4 ¿Cuáles fueron las contribuciones específicas de las ACFs , tanto a nivel individual como colectivo? ¿Cuál fue su valor añadido al desarrollo rural y cuáles son los puntos más fuertes y los más débiles de tales contribuciones? ¿En qué medida facilitaron los diferentes actores de la cadena de cooperación la implementación de los proyectos y cómo influyó esto en que se dieran efectos e impactos en la población rural?

Individualmente y ciertamente también de manera colectiva, las ACFs estuvieron dentro de las más importantes fuentes de financiamiento que apoyaron las intervenciones de desarrollo rural a partir de las ONGs andinas. Como tal, no solo tuvieron un rol financiero, sino que también jugaron un papel importante en la consolidación de un importante sector de ONGs dentro de los dos países. No cabe duda que sin las relaciones establecidas con las ACFs las ONGs en Perú y Bolivia no serían lo que ahora son.

En este sentido, las diferentes ACFs han jugado roles algo distintos. ICCO fue la más especializada en el sector rural y tuvo un staff específico con competencias en el área. Como reflejo de ello, desempeñó un papel importante en la promoción de discusiones sobre estrategias de desarrollo rural tanto en los Andes como de forma más amplia en toda Latinoamérica. NOVIB también tiene competencias significativas en este sector, pero focalizó sus esfuerzos en el apoyo a las grandes ONGs de Perú y Bolivia que promovieron el desarrollo rural. Mientras su papel de

promover discusiones generales en torno a desarrollo rural fue menor que el de ICCO, sostuvo una estrategia más intensa de discusiones políticas con sus contrapartes en comparación a las otras ACFs: en general, las contrapartes de NOVIB opinan que su mayor fortaleza es intelectual. CEBEMO/BILANCE/CORDAID tiene tal vez las menores competencias específicas en el sector rural (aun cuando tiene y tuvo expertos en desarrollo rural) y tiene también menos declaraciones específicas sobre desarrollo rural dentro de sus documentos políticos. En ese sentido, es probable que (ahora) contribuya menos a la discusión global sobre desarrollo rural en la región – bien que, a través de su Política Genérica, forzó interesantes y complicadas discusiones sobre la naturaleza del desarrollo y del rol de los proyectos en este.

Cada uno de los actores de la cadena de cooperación juega un papel indispensable para hacer posible el éxito de los proyectos de desarrollo. El Ministerio provee el dinero, sino algo más. Las ACFs proveen conocimiento de las contrapartes potenciales con un nivel de especificidad que sería difícil de obtener para el Ministro. Este es un rol importante en un momento en el que son relativamente pocas las agencias del sector público que pueden administrar el desarrollo rural. Las ONGs peruanas y bolivianas implementan programas a un costo bastante menor que si estos fueran llevados a cabo por agencias consultoras europeas y con un mayor conocimiento de la realidad respecto a otros actores. Los gobiernos de países andinos juegan un importante rol al determinar las condiciones del contexto (como inversiones globales en infraestructura vial rural, educación rural, cuidado de la salud en áreas rurales y políticas comerciales y de precios para la agricultura) que facilitan (o no) el éxito de las intervenciones. La población campesina opta por apropiarse de los proyectos, o no, dentro de sus estrategias de vida. Sin embargo, el reconocimiento de estos roles indispensables no significa que cada actor no pueda hacer un mejor trabajo. Ciertamente pueden hacerlo. Un paso muy importante en este objetivo de mejorar la efectividad sería el de mantener conversaciones más abiertas y honestas sobre diversos puntos como: porqué las intervenciones en desarrollo rural tuvieron hasta ahora limitados impactos; qué rol puede realmente jugar la agricultura en la reducción de la pobreza; y sobre los muchos otros factores que impiden que cada actor sea más efectivo. Sin embargo, la misma estructura de la cadena de cooperación y los incentivos que existen dentro de ella dificultan este debate.

Prefacio

Este informe sintetiza los hallazgos del estudio de evaluación de los impactos en estrategias de vida logrados por los programas de desarrollo rural sostenidos por las Agencias de Co-financiamiento de Holanda en los Andes de Perú y Bolivia. Aún cuando el énfasis del estudio está puesto en el período 1990-2000, en muchas secciones fue necesario tener una perspectiva histórica a fin de tener mayores elementos para entender la naturaleza y patrones de cambio de las actividades en las cuales las ACFs estuvieron inmersas. El estudio fue encargado por el Stuurgroep Evaluatie Medefinancierings-Programma, un comité independiente creado en 1998 por el Consejo Holandés de Cooperación al Desarrollo y la Plataforma de Agencias de Co-financiamiento – GOM (Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering, conformada por CORDAID, HIVOS, ICCO y NOVIB) y comisionado específicamente con el encargo de conducir evaluaciones del Programa de Co-financiamiento de Holanda. El presente estudio en los Andes constituye uno de los dos estudios que focaliza su atención en los impactos de las intervenciones en desarrollo rural, sobre las estrategias de vida de la población -el otro fue conducido en la región saheliana de África del Oeste durante el período 2001-2002.

El estudio fue conducido en cuatro fases. La primera fase, llevada a cabo en abril del 2000, consideró un inventario del portafolio de proyectos de desarrollo rural, sostenidos por CORDAID, ICCO y NOVIB en los Andes de Perú y Bolivia.¹ Este estudio fue dirigido por Dicky de Morrée, bajo la coordinación directa del Stuurgroep, y fue un insumo inicial para las discusiones sobre el diseño del estudio.

La segunda fase fue desarrollada de mayo a setiembre del 2000. Implicó una rueda de debates con las ACFs, durante una semana en mayo, donde se discutieron posibles casos de estudio y cuestiones relativas al diseño de la investigación. Luego, durante julio y agosto fue llevada a cabo una primera recopilación de documentación política, evaluativa y académica, habiéndose hecho una rueda de visitas a los lugares de posible estudio. Todo esto sirvió de base para que los dos coordinadores, Anthony Bebbington y Rafael Rojas diseñaran una propuesta de investigación. Sobre la base de los contenidos propuestos, se diseñaron Términos de Referencia, finalmente acordados en diciembre del 2000.

La tercera fase del estudio consideró la implementación de varios estudios de caso, desarrollados durante el periodo de enero hasta inicios de junio del 2001, y la redacción de los informes respectivos durante junio, julio y agosto de ese año. Este trabajo fue implementado por un grupo de investigadores seleccionados por los coordinadores (en consulta con el Stuurgroep): Leonith Hinojosa (quien coordinó tres estudios de caso en Cusco), Diego Muñoz (quien coordinó dos casos en La Paz) y Edgar Guerrero y Epifanio Martínez (quienes condujeron un estudio de caso cada uno en la región de Potosí y Chuquisaca, respectivamente). Rafael Rojas llevó la investigación en Bolivia, y Anthony Bebbington lo hizo en Perú y Holanda. Esta fase de la investigación encontró una serie de problemas logísticos, fundamentalmente debido a las intensas lluvias en los diferentes lugares. Esto retrasó los cronogramas iniciales.

La fase final del estudio incluyó dos partes. De julio a octubre de 2001 nos dedicamos a analizar y escribir el informe final, revisando los estudios de caso y preparando tres documentos de trabajo sobre las investigaciones en Cusco, La Paz y Chuquisaca/Potosí. Un requerimiento específico del

¹ La decisión de centrarse en las partes de Sierra significó que HIVOS no fuera incluido en el estudio. Por razones de estrategia y de énfasis, HIVOS concentró su trabajo en las zonas bajas de la Amazonía –en efecto, al tomar esta decisión Hivos hizo “un trueque” de contrapartes con otras ACFs, pasándoles aquellas cuyo trabajo era en Sierra y recepcionando aquellas otras ubicadas en zonas bajas. Este es un ejemplo interesante de una forma de coordinación y colaboración que permite focalizaciones más estratégicas entre las ACFs.

Stuurgroep fue que el informe final estuviese escrito en inglés, mientras que los otros quedaban en español. Recibidos los comentarios por parte del Stuurgroep, una versión revisada fue preparada hacia fines de noviembre y diciembre de 2001.

De más está decir que este trabajo no hubiera sido posible sin el soporte e interés de mucha gente, en particular el plantel de funcionarios y otros miembros del actual y anterior staff de las ACFs, quienes han sido muy generosos con su tiempo e ideas. Del mismo modo las ONGs de Perú y Bolivia, cuyas áreas de intervención han sido estudiadas en detalle, fueron formidablemente diligentes – manteniéndose muy abiertos a interminables entrevistas y debates de grupo y brindando un soporte logístico bastante útil. Los comentarios de Bert Helmsing y Annelies Zoomers en la primera versión de este informe fueron muy provechosos. Dados los requerimientos de tiempo que involucra una evaluación, esta prestancia de todos los involucrados – y en particular el espíritu con el que fue dado – son grandemente apreciados. Finalmente, los coordinadores mantuvieron estrecho contacto a lo largo del trabajo con el coordinador de la investigación por el Stuurgroep, Nico van Niekerk, cuya influencia en este documento va mucho más allá de la coordinación.

1 Desarrollo, pobreza y cadenas de cooperación en los Andes

1.1 Introducción

Si la noción de ‘desarrollo’ tiene dos significados que son frecuentemente confundidos uno con otro (Cowen y Shenton, 1996), lo mismo puede decirse acerca del desarrollo rural (Bebbington, 2001a). El término puede referirse a la transformación institucional, económica y social que ocurre en las áreas rurales con la progresiva extensión y consolidación de amplios sistemas capitalistas de producción, intercambio y organización social; puede también referirse a la deliberada intervención planificada en áreas rurales con objetivos específicos. Estas intervenciones pueden o no tener el fin de profundizar estos procesos de expansión de capitales, pero, cualquiera sea el caso, están agudamente influenciadas por estos procesos. Por otro lado, las intervenciones particulares se conciben sobre una base de argumentos acerca de las formas cómo estos procesos deben ser modificados, adaptados, profundizados o resistidos; y, por otro lado, la posibilidad de que logren sus objetivos depende grandemente de la dinámica de estos procesos y de las habilidades de los principales protagonistas de las intervenciones para comprender estos procesos. Los proyectos pueden fracasar en sus objetivos si es que no se basan en interpretaciones bien informadas acerca de los procesos de cambio en las áreas en las cuales intervienen. Además, aun si se apoyan en una bien fundada interpretación, todavía pueden fallar debido a cambios no anticipados en este contexto, o debido a las restricciones derivadas de este.

Por lo tanto, las relaciones entre el desarrollo rural como proyectos y desarrollo rural como un proceso de cambio estructural ocupan un importante lugar en este estudio de impacto de proyectos de desarrollo rural sostenidos por el Programa de Co-financiamiento Holandés en los Andes de Perú y Bolivia. Primero, proporcionan el contexto de análisis para entender porqué las ONGs y las Agencias de Co-financiamiento (ACFs) hicieron lo que han hecho en los últimos diez años. Y, segundo, ayudan a comprender porqué estas intervenciones tuvieron los impactos que han tenido, y porqué no tuvieron otros. Esta contextualización también indica que en la mayor parte de los Andes, las opciones que afrontaron las ONGs inmersas en las intervenciones de desarrollo rural en los 90 fueron muy limitadas (aun si por alguna razón u otra las ONGs tendieron a sobre-estimar estas opciones), y que – confrontadas con tales situaciones – lo que las ONGs escogieron hacer no fue sino experimentos políticos y programáticos llevados a cabo frente a severas restricciones estructurales que limitaban la posibilidad de acumulación en la economía campesina. Debido a su escala y cobertura y porque habían muchos factores fuera del control de las ONGs, estas intervenciones nunca constituyeron esfuerzos significativos para reducir la pobreza; es más, nunca hubieron debido haber vistas como tales.

Mientras esta interpretación de la intervención en desarrollo rural en la región en los últimos diez años nos conduce a una lectura relativamente generosa e indulgente de las intervenciones de las ONGs, también ubica al estudio en medio de dos corrientes de creciente escepticismo acerca de la vinculación entre la reducción de pobreza y las intervenciones de desarrollo rural en los Andes. La primera corriente es aquella donde los observadores, activistas y políticos han venido manifestando de forma creciente aquello que antes era casi impronunciable – que tal vez grandes segmentos de la población rural no tienen futuro en la agricultura y quizás tampoco en las áreas rurales y que, en muchos casos, los esfuerzos de los proyectos para fomentar el desarrollo de la agricultura son vanos (BID, 1996; van Niekerk, 1997). La segunda corriente es la que expresa una

cada vez más creciente frustración con el sector no-gubernamental por su limitada efectividad, responsabilidad y profesionalismo (Bebbington, 1997; Edwards and Hulme, 1996).

El espíritu aquí, sin embargo, no es de echar la culpa a las organizaciones o a la gente que trabaja en el sector de cooperación no-gubernamental – pues, por ejemplo, en muchos de los casos vistos en este estudio, las ONGs y ACFs involucradas han estado profundamente comprometidas, han sido profesionales y han tomado justificables decisiones. Se trata más bien de sugerir que, bajo el contexto macroeconómico de las dos últimas décadas en Latinoamérica en donde los niveles de pobreza rural han cambiado y la desigualdad ha empeorado (de Janvry y Sadoulet, 2000) y entonces las ONGs (y todos los proyectos de intervención) claramente han estado librando una dura batalla. Además, si es el caso – como muchos podrían argumentar – que las verdaderas causas de la pobreza rural se basan en una exclusión social de base étnica, que está relacionada a profundas desigualdades en la distribución de activos y en el acceso a estructuras formales e informales de poder (Figueroa, 2000); entonces, guardar la expectativa de que las intervenciones localizadas tengan una significativa influencia sobre la pobreza podría ser esperar demasiado. No obstante esto, parece que mucha de la lógica con la que se desarrolló la cadena de cooperación de Holanda a los Andes conlleva a exageradas estimaciones y exageradas expectativas de lo que las intervenciones de desarrollo rural vía ONGs pueden lograr. Pareciera que a veces, la misma lógica de la cadena de cooperación frustra la posibilidad de llevar a cabo una reflexión honesta, franca y autocrítica sobre las posibilidades de las intervenciones en desarrollo rural.

Esto, a su vez, complica dos discusiones importantes que ameritan una reflexión mucho mayor. Una de estas plantea la interrogante sobre si las ONGs y ACFs trabajan juntas básicamente en función de reducir la pobreza a través de la intervención de sus proyectos; o si estas trabajan juntas para implementar proyectos que son potenciales experimentos que pueden ser después replicados en una intervención más amplia². Mientras ambos planteamientos no están enteramente separados – pues solo podrían replicarse experimentos políticos que tuvieron impactos positivos- tampoco se pueden considerar como una misma cosa y de hecho podrían conducir a diferentes criterios de evaluación, a diferentes formas de ligar los proyectos a otras iniciativas y a diferentes formas de negociación de los programas de co-financiamiento con el gobierno Holandés. La segunda discusión (relacionada a la primera) es sobre si el reto fundamental en los Andes es el alivio a la pobreza, la regeneración económica o la disminución de la desigualdad en la distribución. Cómo se responda, tendrá otra vez implicaciones en cómo las ONGs y las ACFs deban trabajar juntas. Estos son temas que retomaremos en las conclusiones, pero solicitamos al lector tenerlos en cuenta mientras se avanza en el texto.

1.2 Marco conceptual

En su aspecto central, este estudio pretendió comprender la influencia de las *cadena de cooperación* que enlazan Holanda y los Andes en la situación de *pobreza* de la gente que vive al menos parte del año en las zonas rurales de los Andes. Estos dos conceptos tuvieron especial importancia por varios motivos. Primero, el mandato del estudio fue comprender la influencia en el campo de las intervenciones de desarrollo rural financiadas a través del Programa de Co-financiamiento Holandés, un programa mediado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, las ACFs y ONGs de los Andes. Por ende, el corazón mismo del concepto de la cadena de

² Mientras en algunos casos (especialmente entre ciertas ONGs) estas iniciativas han sido formuladas no solo como proyectos sino como experimentos, los cuales tienen la meta final de cambiar la política y las relaciones de poder; en la práctica la evidente complejidad del financiamiento e implementación de proyectos ha absorbido la mayor energía institucional.

cooperación, focaliza la atención en las relaciones entre estos actores. Por otro lado, el estudio fue encargado de la tarea de entender la influencia específica de estas cadenas de cooperación en la pobreza, pues uno de los tres objetivos centrales del programa de Co-financiamiento es reducir la pobreza. Tal como el estudio fue diseñado e implementado, estos conceptos de pobreza y de cadena de cooperación fueron progresivamente elaborados de manera de responder mejor a la naturaleza de los programas de las ACFs.

Pobreza, agricultura y estrategias de vida

A partir de una revisión inicial de las intervenciones de desarrollo rural apoyados por las ACFs en Perú y Bolivia, fue claro que mientras mejorar la producción y los ingresos fue el objetivo central de la mayoría de proyectos (sino de todos), otros objetivos también fueron importantes. En particular, los esfuerzos de construir capacidades humanas y de contribuir al fortalecimiento organizacional y al poder local constituyeron características prominentes de los proyectos. Mas aun, estos se establecieron no sólo como medios para el incremento de ingresos, sino que pasaron a ser fines en sí mismos. Esta diferente noción de objetivos es consistente con la visión de que la pobreza debería ser entendida en sus aspectos multidimensionales (Chambers, 1983; Moser, 1996). Inclusive el Banco Mundial en su *Informe de Desarrollo Mundial* de 2000-2001, sugirió que tanto la falta de oportunidades económicas, la inseguridad y la carencia de poder son dimensiones de la pobreza.

El estudio por lo tanto optó por conceptualizar ampliamente la pobreza: en términos de oportunidad económica, capacidad humana, poder y calidad ambiental. Esto resulta consistente con la demanda de que el estudio refleje las prioridades de la gente, las cuales probablemente siempre fueron más allá de buscar reducir la sola dimensión económica de la pobreza.

Del mismo modo, entre los proyectos revisados, las intervenciones siempre combinaron actividades productivas (en agricultura y desarrollo de ganadería) con intervenciones en educación, salud, fortalecimiento organizacional, manejo de recursos naturales, etc. En otras palabras, las intervenciones ayudaron a construir una amplia red de activos individuales y familiares. Esta idea de que la gente accede a una diversidad de activos y los combina de diferentes maneras en función de lograr sus aspiraciones ha sido enfatizada en recientes esfuerzos para conceptualizar formas y estrategias de vida (*'livelihoods'*) (Carney, 1998; Bebbington, 1997, 1999; Moser 1998; Scoones, 1998; Zoomers, 1999; inter alia). Mientras las concepciones de estrategia de vida vertidas por estos autores tienen mucho en común, es de notar una importante diferencia de énfasis entre ellas, la misma que tiene implicaciones metodológicas e interpretativas. Mientras todos los enfoques sobre formas y estrategias de vida se orientan a los actores, en el sentido de focalizar la atención en los intereses de los individuos o las familias, algunos son más etnográficos y orientados a ver procesos que otros³. Así, encontramos enfoques como el que se desarrolló en los estudios del PIED-Andino (uno de los primeros intentos exhaustivos de ver el desarrollo a través de un lente de estrategias de vida), el cual pone gran énfasis en las percepciones e intenciones del actor, y en los detalles etnográficos de sus prácticas y estrategias (Zoomers, 1999; 1998). Consistentemente, estos enfoques, tienden sus raíces intelectuales a una 'sociología orientada al actor' (Long, van der Ploeg, etc.) y a la ecología cultural; como resultado enfatizan largos períodos de trabajo de campo con una recolección detallada de datos. Por otro lado, tenemos enfoques que extienden sus raíces hacia un trabajo de metodologías del sondeo rápido rural, enfoques sobre los sistemas de producción agrícola (Chambers, Conway) y estudios del campesinado (de Janvry). Estos enfoques tienden a ser más

³ Leo de Haan, intervención en la Conferencia sobre Espacio y Lugar en la Geografía del Desarrollo, Utrecht, 30-31 de Agosto 2001.

formales y enfatizan en las formas con las cuales la gente busca acceder, controlar y combinar diferentes tipos de activos en la medida de llevar a cabo sus estrategias de vida (Carney, 1998; Bebbington, 1999). Mientras estos enfoques también enfatizan la importancia de las intenciones y preocupaciones de la gente, ellos tienden a focalizar más los cambios de las bases de activos, de estructuras económicas políticas y también tienden a ser, en alguna medida, metodológicamente menos etnográficos.

Cada enfoque tiene sus méritos y desventajas. El primero tiende a descripciones más ricas y exhaustivas, pero también requiere de largos períodos de trabajo de campo y puede correr el riesgo de generar mucha información que a veces es difícil ir más allá de un análisis descriptivo. El segundo enfoque tiende a una descripción menos elaborada, con menos información sobre cuestiones de percepción e identidad, pero tiene la (potencial) ventaja de ser más focalizado y preciso. En este estudio – especialmente debido a que no tuvimos el tiempo y recursos necesarios para conducir una investigación que pueda igualar la profundidad y diferenciación del PIED Andino – optamos por el segundo enfoque. Observamos que, una consecuencia es que pudimos generar sólo información parcial de las percepciones e intenciones de la gente rural. Por otro lado, esperamos que esto pueda permitirnos decir algo más exacto acerca de los efectos de los proyectos de desarrollo sobre los cambios de los activos de la gente en los últimos diez años.

Por consiguiente, el marco conceptual de este estudio pone particular énfasis en los activos de la gente del área rural y entiende a las estrategias de vida como las formas bajo las cuales la gente puede combinar estos activos de manera sinérgica y los transforma en resultados de niveles y formas de vida (Figura 1.1)³. En particular se enfatizan los siguientes tipos de activos :

- Capital humano (los activos que una persona posee como consecuencia de las características propias de su condición humana: conocimiento, salud, destrezas, tiempo, etc).
- Capital social (los activos que se tienen como consecuencia de las relaciones de uno con otros y [de forma correlacionada] la participación en organizaciones – tales relaciones facilitan el acceso a otros recursos).
- Capital producido, o lo que fue llamado capital tangible para el propósito de este estudio y el cual incluye activos físicos (en forma de infraestructura, tecnología, ganado, semillas, etc) y activos financieros (en forma de dinero, capital de trabajo y activos físicos que son fácilmente convertidos en dinero).
- Capital natural (activos en forma de calidad y cantidad de recursos naturales a los que se tiene acceso).
- Capital cultural (recursos y símbolos que uno tiene como resultado de la cultura de la cual uno es parte).

Se supone que la gente (en este caso, gente del campo) tiende a lograr aquellas estrategias de vida que:

- Sean más consistentes con el portafolio de activos que una persona controla en un determinado momento.
- Refleje sus aspiraciones de largo plazo, así como sus necesidades inmediatas; y
- Parezca ser la más viable dentro de las oportunidades y restricciones que le imponen las circunstancias económicas dentro de las cuales operan.

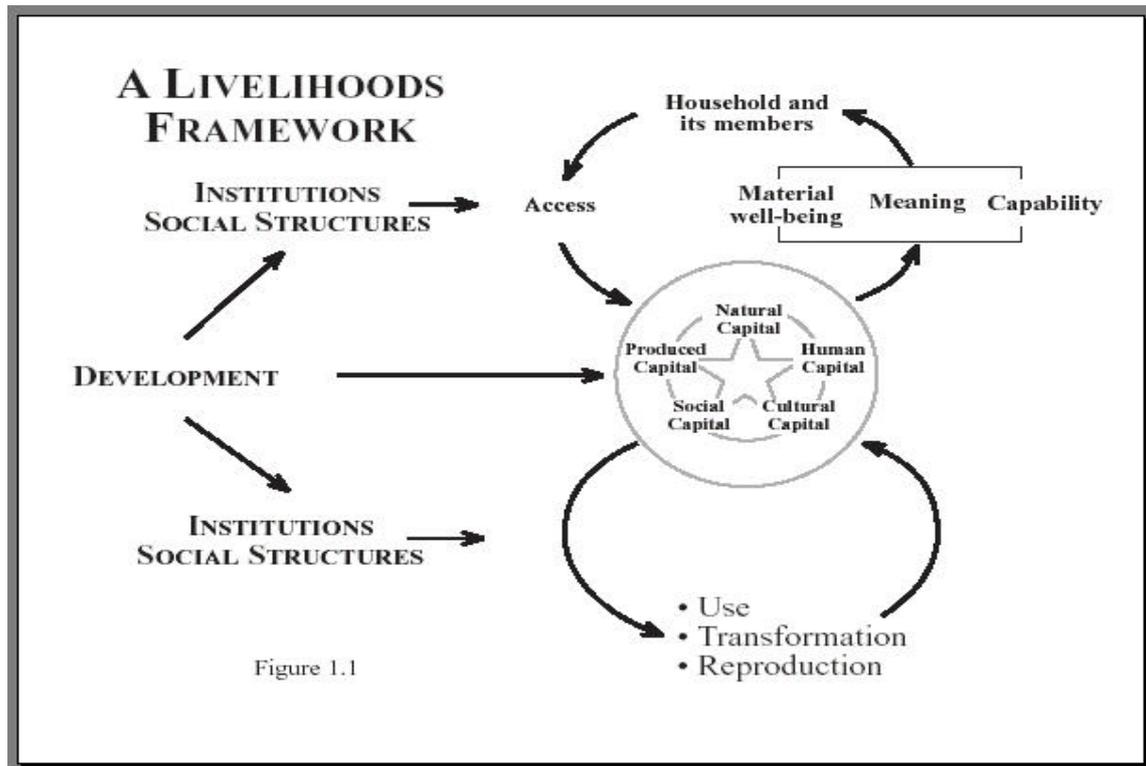
Así, en aquellos casos donde las familias tienen acceso a la tierra y donde las condiciones del mercado agrícola son favorables, existe una gran posibilidad de que las personas puedan perseguir estrategias de vida basadas en la agricultura. Contrariamente, en otros casos en los cuales las familias tienen poca tierra, pero tienen habilidades que son demandas en el mercado de

³ Para mayor información, ver Bebbington (1999), Scoones (1998), y Moser (1998).

trabajo, así como redes de relaciones que facilitan su acceso a dichos mercados, entonces será más probable que al menos algunos de los miembros de la familia persigan estrategias de vida basadas en empleo no agrícola – en algunos (o muchos) casos tales estrategias pueden hacer que ellos destinen períodos extensos trabajando en otras regiones.

Haciendo uso del marco conceptual, hemos tratado también de introducir una dimensión de tiempo en el sentido de que las prácticas de subsistencia de la gente en el presente pueden diferir respecto de sus estrategias para el futuro. Dicho de otra manera, aquello donde ahora la gente invierte la mayoría de su tiempo y esfuerzo, no necesariamente refleja sus aspiraciones para el futuro. Por tanto, puede ser que una estrategia de vida opere en los dos niveles simultáneamente, con gente accediendo a y utilizando recursos que necesitan para satisfacer las necesidades inmediatas de la familia; y, también tratando continuamente de conseguir aquellos activos que, acumulados en el tiempo, permitirán que ellos o sus hijos alcancen formas y niveles de vida diferentes. Un ejemplo de esto (que fue frecuentemente encontrado durante la investigación) es que las familias no solamente realizan la agricultura para satisfacer sus necesidades inmediatas, sino también invierten en aquellos activos que permitirán a sus hijos ganar educación de manera que puedan salir de la agricultura (e inclusive salir del campo). Esta estrategia de progresivamente re-estructurar la base de activos más importantes de las estrategias de vida es un proceso dinámico que refleja lo que está ocurriendo (o lo que la gente desea que ocurra) en buena parte del campo, pero que las concepciones agrarias del *campesino* no siempre alcanzan a comprender.

Finalmente, al enfatizar la importancia de *acceder* a los recursos, el modelo también enfatiza las formas con las cuales, las instituciones y las estructuras sociales afectan tanto el acceso como las formas en que la gente puede transformar, reproducir y acumular sus activos (Figura 1.1). Este es el sentido en el cual el marco conceptual basado en activos pretende mantener a la economía política en la vanguardia de cómo pensamos acerca de las estrategias de vida, pero también acerca del desarrollo. Así, el desarrollo visto como la expansión capitalista en los Andes puede ser concebido como un proceso a través del cual las instituciones y las estructuras que gobiernan el acceso a y la transformación de recursos son cambiados – con los consiguientes efectos en las formas y niveles de vida. El desarrollo en tanto intervención (que es el negocio de la cadena de cooperación) puede verse como un esfuerzo que busca incrementar directamente las bases de activos de la gente (por ejemplo proporcionándoles semillas o capacitación) y/o que apunta a cambiar las estructuras e instituciones que gobiernan la habilidad de la gente para acceder a dichos activos y transformarlos en estrategias de vida. Una hipótesis de este estudio es que las intervenciones estuvieron más orientadas a provisiones directas de activos antes que a promover cambios institucionales.



Cadenas de cooperación: redes de organizaciones e individuos

Esta reflexión sobre el desarrollo nos conduce al concepto de la cadena de cooperación (que es el mecanismo a través del cual los proyectos de desarrollo tienen lugar). A medida que el estudio progresó, fue cada vez más claro que era importante comprender la cadena de cooperación en dos niveles: como relación entre organizaciones (el Ministerio de Asuntos Exteriores, las ACFs, las ONGs andinas y las comunidades); y como relaciones entre individuos. Cada nivel tiene cierta autonomía respecto de los otros, pero no es completamente autónomo. Así, el rol de los individuos y de sus propias redes sociales probaron ser críticos en la comprensión de cómo los programas de la ACF han evolucionado en el tiempo, y en comprender porqué los recursos fueron a algunas ONGs y no a otras, a algunos lugares y no a otros. Dicho de otra manera ellos fueron claves en determinar las geografías de las intervenciones de desarrollo de las ONGs.

En algún sentido podemos argumentar que las relaciones entre las organizaciones fueron primero relaciones entre individuos, quienes tenían sus propias redes sociales, ideas y formas de ver el mundo y que tienen por lo menos tanta influencia sobre las relaciones ACF-contraparte⁴ que tienen los discursos de las organizaciones de las cuales estos individuos son parte.

⁴ Nótese que, siguiendo el lenguaje de las ACFs y otros, usamos el término contraparte para referirnos a la gente y las organizaciones andinas con quienes trabajan. No significa, sin embargo, que los partners son en algún sentido igualitarios (claramente ellos no podrían serlo, y no es razonable esperar que lo sean, pues uno de los actores tiene la palabra final sobre el flujo de recursos que va al otro), ni tampoco que todos sean del mismo tipo. Por otro lado, contraparte es la palabra apropiada dado que todas las relaciones involucradas son (por lo menos en estos estudios de caso) más que meros contratos o relaciones de conveniencia.

Sin embargo, esta afirmación podría ir demasiado lejos – pues tampoco es el caso de que los funcionarios de programas tengan completa libertad de hacer lo que ellos quieran con los recursos de co-financiamiento. Lo que se afirma es cierto en dos sentidos: primero, sus decisiones y acciones están regidas por reglas y preferencias de las organizaciones donde trabajan; y segundo, estas organizaciones solo han contratado a cierto tipo de individuos – aquellos que reflejan las corrientes normativas e ideológicas que dominan la misión de la organización.

Así podríamos decir que las organizaciones (ACFs, ONGs y Ministerios) han **influido en la estructura** gruesa de las relaciones y los flujos de recursos entre particulares sectores de la sociedad peruana, boliviana y holandesa, pero ellos **no han determinado** la forma final tomada por esas relaciones y flujos. Esto fue particularmente cierto en los primeros años del Programa de Co-financiamiento. En estos primeros años, el rol de los individuos parecía ser más importante que los mandatos y reglas establecidas por las organizaciones. Como resultado, las acciones y decisiones de estos individuos han sido particularmente importantes – tanto porque fueron relativamente autónomos, como porque las relaciones que establecieron incidieron en la estructuración del subsiguiente programa de co-financiamiento. Los funcionarios del programa hoy tienen menos espacio de maniobra en dos sentidos. Primero, sus opciones están estructuradas por relaciones establecidas por los funcionarios de programas que los precedieron; y, segundo, las organizaciones para las cuales trabajan (ACFs, y ONGs) han pasado a ser un poco más institucionalizadas y con mayor posibilidad de influenciar lo que estos individuos hacen.

Por lo tanto, al momento de hacer operativo el concepto de cadena de cooperación, hemos tratado de combinar estos dos niveles de análisis, lo organizacional y lo personal. Además, también hemos tratado de mostrar la influencia del tiempo (la ‘dependencia histórica’, ó en inglés ‘path dependency’) en las formas tomadas por estas cadenas de cooperación. Trataremos con algún esfuerzo de demostrar, cómo han evolucionado estas cadenas de cooperación a través del tiempo y a través de esto cómo han contribuido a la estructura contemporánea de los programas de co-financiamiento en los Andes.

Esta misma concepción de las cadenas de cooperación como vínculos entre individuos así como entre organizaciones es también útil para la comprensión de las relaciones entre las ONGs y las comunidades y de las relaciones al interior de las comunidades. Una vez más, conceptualizar las relaciones a este nivel como relaciones entre una organización y otra (ONG y comunidad) no permite entender los mecanismos a través de los cuales se desarrolla la solidaridad, se realiza el flujo de información y se hace la selección de familias y el reparto de recursos. Puede, por lo tanto, llevar a erradas expectativas acerca de cómo los conocimientos introducidos por las ONGs pueden difundirse y ser compartidos entre los miembros de la comunidad; puede también sobrepasar expectativas optimistas del rol que los promotores de nivel comunitario pueden jugar.

1.3 Economía política del desarrollo

Cuando diseñamos la propuesta de investigación y luego cuando discutimos los términos de referencia, fue claro que el contexto político económico local y nacional es importante en la estructuración (si no en la determinación) de lo que es posible en diferentes partes de los Andes. Esto es cierto tanto cuando pensamos en las opciones de estrategias de vida como cuando reflexionamos sobre cómo son construidas las cadenas de cooperación y las redes personales. El desarrollo en los Andes ha sido un proceso altamente desigual e inestable y todavía continúa siéndolo. Esto significa que hay una clara geografía para las opciones de estrategias de vida que deba afrontar la gente, y las opciones de desarrollo que afrontan las ONGs y otros agentes de intervención. En algunos sectores (por ejemplo en lugares del altiplano boliviano cerca de La

Paz), la promoción de pequeños propietarios del sector lechero comercial para que suministren leche a compañías nacionales e internacionales orientadas al mercado urbano, ha sido (hasta hace relativamente poco) una opción válida de mejoramiento del nivel de vida y de desarrollo. En otras áreas (por ejemplo Cajamarca, Perú y otras zonas influidas por la minería), hacer lobby en contra de los efectos nocivos de formas contemporáneas de desarrollo minero con el objetivo de proteger la base de recursos de la vida rural es una opción válida para las estrategias de intervención que buscan mejorar los niveles de vida de la población local⁵. En muchas otras áreas de los Andes, tales conexiones intensas con la economía capitalista contemporánea no son opciones y las estrategias de vida y opciones de desarrollo son mucho más restringidas (van Niekerk, 1994). En áreas como estas, caracterizadas por lo que Gonzales de Olarte(1987) una vez llamó ‘la lenta modernización de la economía campesina’, es muy difícil para la gente ó intensificar sus formas de producción agropecuaria y orientarlas más hacia al mercado, ó profundizar sus relaciones con el mercado laboral y asumir a tiempo completo labores remuneradas seguras. En tal contexto, resulta más difícil saber qué hacer, sea de que se trate de una persona natural o de una ONG. Todo esto significa que no es posible juzgar la relevancia o impacto de todas las propuestas de intervención en los mismos términos: diferentes propuestas son más o menos relevantes en función a los diferentes contextos y es probablemente más fácil tener impacto en algunos de ellos que en otros.

De forma más general, podemos decir que la calidad de vida depende fuertemente de las reglas y relaciones que gobiernan cómo y por quienes los recursos son controlados y utilizados y cómo pueden ser efectivamente volcados hacia algo significativo para la población rural – sea que se trate de ingresos, autoestima, poder, etc. Así, en términos simples, el mismo sistema de irrigación puede tener diferentes impactos sobre los ingresos dependiendo de la naturaleza de los mercados locales para productos de horticultura (niveles de demanda, poder del *campesino* en la cadena de comercialización, etc); el mismo proceso de fortalecimiento organizacional y colaboración inter-organizacional puede tener diferentes implicancias en los modelos de inversión local y en el nivel de participación popular en procesos políticos, dependiendo de la política fiscal nacional, de descentralización y otras políticas y de las estructuras de poder local (c.f. Evans, 1996); el impacto de proyectos que apoyan la formación de capital y capacidades humanas depende de la calidad del trabajo del sector público en la educación; y así sucesivamente. De la misma forma, la sostenibilidad de los impactos en cualquiera de estas esferas depende de la dinámica de la política y la economía.

El contexto político económico también influye en las formas en las cuales se desarrolla la cadena de cooperación. Dicho de otra forma, influye *en la parte de la sociedad civil* con la cual la ACF decide comprometerse. Esto fue evidente cuando en los 70s y principios de 1980 las ACFs desarrollaron lazos de cooperación con ONGs inmersas en transformación social y (en Bolivia) resistencia a la dictadura. En tanto el contexto cambió, se abrió la posibilidad de desarrollar contactos con nuevas contrapartes, otras ONGs, posiblemente también partes del estado y ciertas formas de negocios (de igual modo para las ONGs, se abrió la posibilidad de relacionarse con la banca multilateral, el gobierno y ciertos negocios). Sin embargo puede no ser fácil volver a repensar y re-construir rápidamente las cadenas de cooperación. En la medida en que pretendemos entender las actuales cadenas de cooperación, debemos hacerlo no solo en términos del contexto contemporáneo sino también en una perspectiva histórica del contexto político y económico.

⁵ Uno, por ejemplo, que ha sido priorizado por Oxfam-America (Oxfam-America, 2001)

1.4 Metodología de investigación y enfoque

El objetivo global del estudio fue evaluar las contribuciones que las ACFs hicieron al desarrollo rural y la reducción de la pobreza (concebida multi-dimensionalmente) en los Andes de Perú y Bolivia. Este objetivo fue desagregado en cuatro principales interrogantes de investigación:

- e) ¿Cuáles fueron los principales cambios en las estrategias de vida de la población rural en las áreas en las cuales intervinieron las ACFs?
- f) En tanto se dieron cambios visibles en las estrategias de vida de la población: (i) ¿En qué medida corresponden estos cambios a efectos o impactos de las intervenciones de las ONGs? (ii) ¿Qué tipos de intervenciones contribuyeron a la reducción de la pobreza y al desarrollo rural?
- g) ¿Hasta qué punto las intervenciones financiadas por las ACFs respondieron a las necesidades principales y prioritarias de la población rural, percibidas así por la propia gente?
- h) ¿Cuáles fueron las contribuciones específicas de las ACFs, tanto a nivel individual como colectivo? ¿Cuál fue su valor añadido al desarrollo rural y cuáles son los puntos más fuertes y los más débiles de tales contribuciones? ¿En qué medida facilitaron los diferentes actores de la cadena de cooperación la implementación de los proyectos y cómo influyó esto en que se dieran efectos e impactos en la población rural?

Estas preguntas, juntas, reflejan la intención de vincular el enfoque de estrategias de vida con el enfoque de cadena de cooperación. Metodológicamente, esto requirió de un trabajo a varios niveles:

a. Selección de estudios de caso

El principal enfoque considerado por el estudio para abordar estas interrogantes fue el de realizar estudios de caso, en los cuales el ‘caso’ fue una particular cadena de cooperación que vinculaba una ACF con una ONG de los Andes y un área en la cual trabajó la ONG y la población con la que se relacionó (ver tabla 1.1). Esta unidad de análisis nos permitió abordar las preguntas acerca de las estrategias de vida y las de la cadena de cooperación dentro del mismo estudio de caso (la forma cómo lo hicimos se detalla en las siguientes sub-secciones).

El proceso para la selección de los casos fue como sigue. Primero, se efectuó una revisión del universo de contrapartes de las ACFs (y de sus proyectos) que habían sido apoyados desde 1990 (de Morrée y Nijenhuis, 2000). De esta revisión se tuvo claro que los proyectos de ‘desarrollo rural’ cubrieron un amplio rango de actividades: desarrollo de tecnología agrícola; servicios de crédito y finanza; desarrollo de infraestructura; educación rural y salud; desarrollo organizacional, etc.⁶. No obstante, fuimos alentados por el Steering Committee para seleccionar casos en los cuales la producción agrícola y el manejo de recursos naturales ocuparon los principales componentes de estas intervenciones. Si bien, entre estas intervenciones de producción, podíamos haber estudiado solamente intervenciones de un cierto tipo (por ejemplo, aquellos proyectos que promocionaron la irrigación, o la ganadería, o la producción papera, etc.), después de conversar con las ACFs y el Steering Committee, se decidió para seleccionar casos que permitan comparaciones a lo largo de varios tipos de intervenciones en diferentes zonas de los Andes.

En un esfuerzo por estudiar diferentes tipos de intervenciones y al mismo tiempo de incluir contrapartes de cada ACF, dentro de las condiciones presupuestales, finalmente optamos por siete

⁶ Esto no es diferente respecto de los programas de desarrollo del sector público. Estos también incluyeron una variedad de componentes sociales y de producción (Grindle, 1986; Bebbington, 2001a).

estudios de caso, basados en siete diferentes contrapartes de las ACFs (tres en Perú y cuatro en Bolivia) cuyas intervenciones incluían un soporte significativo a la producción agrícola. Entre ellas, estas ONGs implementaron proyectos de irrigación, mejora de la ganadería, producción agrícola, educación rural, fortalecimiento de organizaciones campesinas y de procesos de gobernanza distrital (a través de actividades que promocionaban el desarrollo institucional local y la coordinación inter-institucional).

Los estudios de caso fueron concentrados en tres áreas, seleccionadas por su ubicación dentro de casi media docena de áreas donde se dió una particular focalización de la cooperación holandesa. Estas áreas fueron Cusco en Perú, el Altiplano de La Paz y los valles de Chuquisaca/Potosí en Bolivia; las ONGs estudiadas fueron el CCAIJO, la Asociación ARARIWA y el IAA-Canas en Cusco; CIPCA y Qhana en La Paz; IPTK y ACLO en Chuquisaca/Potosí. Juntos, estos casos nos brindaron una muestra de cadenas de cooperación relativamente duraderas y de un grupo de organizaciones de contrapartes que habían gozado de un soporte significativo de las tres ACFs. También permitieron una regular distribución de las contrapartes de las ACFs (tres por CORDAID y por NOVIB e ICCO dos en cada caso).

El Cuadro 1.1 presenta información básica sobre las ONG de los estudios de caso seleccionadas y el Mapa 1 muestra su localización.

Cuadro 1.1
Estudios de caso para la investigación: Información básica

Estudio/tema	Organización	Tipo	Tamaño	Ubicación	ACF	Soporte financiero de la ACF a la ONG US\$ 1990-2000 ⁷	Año en que empezó la relación con la ACF	Peso relativo del soporte de la ACF en el presupuesto de la ONG
Bolivia								
Desarrollo local con especial énfasis en promocionar la producción de ganadera en el Altiplano	CIPCA	ONG	Grande	Ayo Ayo (La Paz)	NOVIB	10,362,923	1976	Muy importante
	Qhana	ONG	Mediana /Grande	Laja (La Paz)	ICCO	2,445,978	1981	Uno de los dos Principales donantes
Sistemas de producción agropecuaria sostenibles, educación y desarrollo local en el sur de los Andes de Bolivia	IPTK	ONG	Grande	Ravelo (Potosí – Chayanta)	NOVIB	4,956,901	1976 (con antecedentes)	Muy importante
	ACLO	ONG	Grande	Sopachuy Chuquisaca	CORD AID	1,133,677	1985	Uno de los principales donantes
Perú								
Desarrollo local integrado (gestión de microcuencas, riego presurizado, educación y desarrollo institucional local)	Arariw a	ONG	Grande	Lamay (Cusco)	CORD AID	239,250	1985 (con antecedentes)	Relativa-mente poco importante
	CCAIJ O	ONG	Grande	Quispicanchi (Cusco)	CORDAI D	1,995,045	1984(inicio de la relación sin financiamiento 1972)	Uno de los principales donantes, ahora relativa-mente poco importante
	IAA-Canas	ONG	Mediana	Canas (Cusco)	ICCO	3,061,354 (incluye 879,545 de DGIS)	1993 (con antecedentes en los inicios de 1980)	Principal donante

⁷ El presupuesto incluye el apoyo integral a las organizaciones contraparte, no solo el soporte de estas particulares líneas de actividad en estos lugares específicos. Las figuras son tomadas de Morrée y Nijenhuis, 2000, anexo 5)



Algunas otras consideraciones también afectaron la elección de los estudios de caso. Primero, la distribución de los casos dentro de dos países tuvo la intención de hacer que el estudio reflejara las formas cómo los diferentes contextos macro-económicos, políticos e institucionales influían en los efectos e impactos de las intervenciones de las ONGs y ACFs⁸. Al mismo tiempo, se observó la localización de los casos y estos fueron seleccionados buscando una mejor ventaja del trabajo analítico ya existente, tales como diagnósticos y monografías de investigación. También se decidió que, aunque el soporte de las ACFs a las redes (por ejemplo PROCADÉ, AIPE, COINCIDE) e instituciones crediticias (como ANED, FADES) fuera importante, estos podrían no ser apropiados estudios de caso – en el tema de redes debido a que la distancia entre las actividades en la red y los cambios en estrategias de vida es tan grande que sería difícil atribuir cambios al trabajo de la red; y, en el caso de crédito, porque otros estudios del Stuurgroep están enfatizando de forma precisa las intervenciones en micro-finanzas. No obstante, dada la importancia de estas contrapartes para las ACFs, se hizo un esfuerzo para discernir si tales programas de crédito y las actividades de las redes afectaron el trabajo y los efectos de las ONGs consideradas en los estudios de caso y en qué sentido actuaron. Finalmente, la inclinación hacia

⁸ Para hacer esta comparación más robusta, inicialmente había sido nuestra intención incluir un caso del altiplano peruano : Esto pudo permitimos una comparación entre los lugares altiplánicos de Perú y Bolivia (Puno y La Paz), y los lugares de valle de deprimida economía regional tanto en Perú y Bolivia (Cusco y Chuquisaca/Potosí). Esto fue últimamente imposible debido a las restricciones de recursos.

las contrapartes más grandes fue intencional, con la esperanza de que el estudio pudiese permitir cubrir una parte significativa del financiamiento holandés para el desarrollo rural en la región. También facilita algunas comparaciones entre las ONGs de similar tamaño (en términos de presupuestos y radio de operaciones); de este modo, el estudio dice poco acerca de los impactos de las organizaciones de productores (y/o organizaciones de base) o de ONGs muy pequeñas.

Al estudiar cada uno de estos casos, fueron muchas las técnicas utilizadas.

b. Análisis a nivel de la población rural

La mayor parte de la investigación se condujo a nivel de la población rural que vive en las áreas rurales donde las ACFs sostuvieron (y sostienen) programas de desarrollo rural. Este es el nivel en el cual los marcos conceptuales de las estrategias de vida y las cadenas de cooperación se juntan. La población rural constituye un elemento de la cadena de cooperación, participante de una manera u otra en el flujo de los recursos e información; al mismo tiempo, esta población construye sus estrategias de vida de un modo tal que, en una mayor o menor medida, estas son afectadas por su participación en la cadena de cooperación.

Dado este aspecto central, la investigación apuntó a obtener información de la visión de la gente rural acerca de (i) sus estrategias de vida, sus bases de activos y cómo estas han cambiado en la última década; y, del (ii) trabajo de las ONGs en sus comunidades y de la medida en la cual esto afectó sus estrategias de vida y reflejó los intereses de nivel local. Se puso considerable esfuerzo para captar estas visiones y de hecho, en diferentes partes de este informe, se usan citas literales de la gente entrevistada para representar sus visiones e interpretaciones. Para este propósito se utilizaron tres instrumentos:

- Los grupos focales, en los cuales grupos selectos de la población discutieron acerca de los modelos de cambio de la comunidad, de los cambios en las bases de activos, cambios en el acceso a recursos y experiencias con la intervención externa (incluyendo aquellos relacionados a las cadenas de cooperación ligadas a las ACFs). Algunos grupos focales fueron desagregados con consideraciones de género, para los cuales se desarrollaron instrumentos específicos;
- Entrevistas a hogares, en las cuales se plantearon interrogantes más específicas acerca de sus activos, estrategias de vida y factores determinantes del cambio en sus estrategias de vida. También se desarrollaron instrumentos específicos para estas entrevistas estructuradas;
- Entrevistas a informantes clave en la comunidad y en la micro-región.

Adicionalmente, en dos lugares del Cusco, se desarrollaron rondas complementarias de entrevistas ('sondeos') a un buen número de familias para obtener información específica de los cambios en el uso del tiempo.

Es importante destacar que los equipos de investigación incluyeron miembros conocedores del Quechua (en Potosí, Chuquisaca y Cusco) y Aymara (La Paz). Este punto fue gravitante debido a que para muchos informantes el castellano es su segunda lengua y para algunos grupos – de gente más vieja y de mujeres – todavía es una lengua foránea.

A fin de precisar la medida en la cual la intervención de las ONGs estuvo relacionada a estos cambios en las estrategias de vida, se hizo un intento de establecer dos puntos de comparación con los cuales pudieron contrastarse las percepciones y la vida de la gente que trabajó con las ONGs. El primer grupo de comparación estuvo conformado por familias que, perteneciendo a la misma comunidad, no habían trabajado directamente con la ONG; el segundo estuvo compuesto

por comunidades vecinas donde la ONG no trabajó (aunque en la práctica no fue siempre fácil identificar y/o lograr entrar en tales comunidades, problema que se discute más abajo).

Combinando las entrevistas de control y las realizadas a ‘beneficiarios’ en cada estudio de caso, se entrevistaron a once o doce familias por comunidad (véase a continuación), y se dirigieron entre quince y veinticinco grupos focales⁹. Al final, el estudio incluyó en total a 25 comunidades y sus resultados se fundamentan en setenta y cuatro entrevistas estructuradas, por encima de un ciento de grupos focales y un significativo número de entrevistas a informantes clave (ver tabla 1.2). En el caso de IPTK, la investigación incluyó también entrevistas a emigrantes de las comunidades en estudio, quienes ahora viven en Sucre.

Tabla 1.2
Estructura y tamaño de la muestra

Estudio de caso	Número de comunidades en las cuales trabajó la ONG	Número de comunidades de control	Número de familias entrevistadas	Número aproximado de grupos focales dirigidos*	Número de familias entrevistadas en sondeo
Arariwa	3	1	10	21	20
Ccaijo	2	1	11	21	16
IAA-Canas	2	0	4	12	-
Cipca	3	1	11	24	-
Qhana	3	1	11	24	-
IPTK	2	1	15	21	-
Aclo	3	1	12	8	-
Totales	19	6	74	c.131	36

Nota: * - Estos incluyen los grupos focales que discutieron cada activo capital, grupos con mujeres, y los talleres de reconstrucción de la historia de la comunidad. En muchos casos la discusión de los grupos sobre los capitales estuvieron conformados por sub-grupos del conjunto comunal convocado.

c. Resultados de otros estudios

Adicionalmente a la información primaria recolectada, buscamos de forma intensa indagar sobre otros estudios que habían sido conducidos entre la gente rural de las mismas áreas. Algunos de estos estudios son más académicos y orientados a la investigación, otros sirvieron como referencias para el diseño de un proyecto y otros fueron resultado de evaluaciones de proyectos. Algunos esbozaron conclusiones solo a nivel de la población rural mientras que otros lo hicieron acerca de las cadenas de cooperación. Todos juntos constituyeron una importante y significativa fuente de información que complementa la nueva información aquí recolectada. Estos estudios también influyeron en la selección de los estudios de caso (véase más abajo). En este sentido el uso de este material es más que una revisión de literatura sobre el tema. Por el contrario, estas fuentes fueron utilizadas para substanciar los argumentos presentados y para contrastar directamente nuestras propias conclusiones.

⁹ La única excepción fue el caso de IAA –Canas. Este estudio fue aumentado al pedido de Icco luego que el presupuesto global para la investigación había sido acordado con el Stuurgroep. Concordamos con incluir IAA como un caso extra de estudio, pero al no haber recursos adicionales se tuvo que quedar con una pequeña parte del estudio de la comunidad. Por otro lado, el caso de la IAA incluía una serie de talleres con la federación departamental de campesinos (reflejando la naturaleza del proyecto de IAA), que no fue el caso de otros estudios.

d. Rol y contribuciones de las ONGs contrapartes

La investigación fue también dirigida al nivel de las contrapartes de las ONGs en Perú y Bolivia. En este punto también fueron muchos los propósitos. Quisimos captar las percepciones de las ONGs sobre los cambios en los lugares donde trabajaron, sus percepciones del impacto y relevancia de su propio trabajo, y sus afirmaciones sobre la relación con sus agencias financieras (específicamente aquellas en Holanda). En particular, tratamos de comprender cómo interpretan y explican la pobreza en los lugares donde intervinieron y cómo seleccionaron un particular modo de intervención sobre las bases de esta interpretación (o de otros factores también). Igualmente, buscamos reconstruir la historia de esta intervención.

Los instrumentos utilizados para este propósito fueron :

- Entrevistas con directores (éstas fueron siempre amplias y por lo menos en un caso tomó todo un día).
- Discusiones de grupo con todo o parte del equipo de dirección/administración de la ONG.
- Discusiones de grupo con los equipos técnicos de la ONGs, quienes trabajaron en los lugares donde se desarrolló el trabajo a nivel de las familias.
- Discusiones informales y no estructuradas con personal de las ONGs.
- El material escrito (evaluaciones, documentos estratégicos, documentos de proyectos, estudios de diagnóstico, etc.) fue utilizado para comprender el modelo de intervención de las ONGs, su manera de generar conocimiento del área intervenida así como del impacto de su trabajo. Esta información específica de la ONG fue complementada, allá donde fue posible, con información de otras fuentes referidas al área de intervención: investigación académica, otras evaluaciones, etc.

Para las entrevistas en este nivel de análisis, se desarrollaron dos guías específicas de entrevista/discusión.

Hay dos dimensiones de esta parte del trabajo que merecen ser destacadas. Primero, el proceso de discusión sobre la estrategia de desarrollo de las ONGs en los estudios de caso empezó en la fase preparatoria de la investigación, en julio de 2000. La relación del estudio con la organización ha sido por lo tanto extensa y esto ha ayudado en el proceso de comprensión de sus enfoques. Segundo, durante la fase de investigación del estudio, por razones logísticas y presupuestales, la intensidad de este trabajo varió entre los diferentes casos.

e. Rol y contribuciones de las Agencias de Co-financiamiento.

Un tercer nivel en el cual se desarrolló la investigación fue aquel definido por las Agencias de Co-financiamiento. El propósito del trabajo consistió en entender: cómo las ACFs se aproximaron a cuestiones de desarrollo rural, reducción de la pobreza y selección de contrapartes; la naturaleza de sus relaciones con las contrapartes a través del tiempo; y su comprensión de su rol vis-a-vis la de su contraparte. Esta información debía luego permitirnos comprender cuál es el 'valor agregado' de las ACFs y cómo afectaron el uso de los recursos del programa de Co-financiamiento. Especial atención se puso en el rol de la ACF en proporcionar soporte financiero, en la oferta de soporte para el desarrollo institucional, en establecer formas de soporte en campo, y en participar en un diálogo con sus contrapartes ONGs sobre temas de desarrollo. Estas cuestiones se siguieron tanto a nivel general (con alguna atención especial puesta en el apoyo a redes), como a nivel de las instancias específicas de los estudios de caso (ver abajo). Para ello se utilizaron dos instrumentos:

- La revisión de la documentación de políticas y de proyectos.

- Entrevistas con los funcionarios, actuales y antecesores (algunos de los cuales ya no trabajan en la ACF) y consejeros regionales. Estas entrevistas fueron realizadas dos veces en Holanda y también – oportunamente – cuando el staff de funcionarios estaban en Perú y Bolivia al mismo tiempo que los coordinadores del estudio (cuatro entrevistas se dirigieron de este modo). Se preparó una guía específica para estas entrevistas.

g. Políticas de asistencia bilateral holandesa

Finalmente, se puso alguna atención a los vínculos, complementos y diferencias entre las acciones sostenidas por las cadenas de cooperación de Co-financiamiento y las acciones sostenidas por el programa bilateral holandés en cada país. Esto constituyó sólo una limitada parte del estudio y por tanto incluyó solamente unas cuantas entrevistas con los funcionarios actuales y precedentes de los programas bilaterales de Perú y Bolivia.

1.5 Problemas metodológicos y dilemas

El radio de acción del estudio fue ambicioso, encontrándose un número de problemas metodológicos durante su ejecución. Algunos de estos problemas fueron dilemas inherentes a este tipo de estudios; otros fueron más contingentes pero no por ello menos importantes. Buena parte de los mayores dilemas inherentes al estudio fueron discutidos con las ACFs en una reunión en mayo de 2000.

Dilemas inherentes

¿Podemos hablar de ‘un programa’?

Tal vez el dilema más importante y significativo del trabajo – y de cualquier trabajo similar – es la imposibilidad de evaluar al Programa de Co-financiamiento *como un programa*. El Programa de Co-financiamiento cae dentro de ciertos objetivos estratégicos (reducción de pobreza, fortalecimiento de la sociedad civil y amparo/proyección) pero no se destinan medios específicos para llevar a cabo cada uno de estos objetivos. Las ACFs interpretan y persiguen esos objetivos de forma que reflejen sus particularidades institucionales. Los proyectos individuales dieron sus particulares interpretaciones, indicadores y objetivos sobre nociones de pobreza y de sociedad civil. Las ACFs hacen esto en conjunción con las ONG contrapartes (y algunas organizaciones de base) cuyas culturas y prácticas son igualmente (sino más) diversas. Mientras hay algunos enlaces programáticos entre los proyectos sostenidos por una particular ACF (aun cuando no siempre), hay muy pocos entre los portafolios de proyectos sostenidos por cada ACF (los vínculos se limitan a pocos casos de unión, o coordinación del financiamiento del GOM a programas más grandes)¹⁰. Por lo tanto, es difícil decir que hay un *programa* de Co-financiamiento en los Andes y es aun más débil la afirmación de que hay un programa de desarrollo rural (del mismo modo, a nivel de ACFs individuales, es igualmente difícil decir que ellas tienen programas de desarrollo rural sino más bien portafolios de contrapartes).

Por tanto, aun cuando un enfoque de estudios de caso es la única forma concebible de hacer operativa una evaluación de esta naturaleza, es difícil esbozar conclusiones a nivel de ‘programa’

¹⁰ En los 90s, hubieron solamente tres iniciativas de financiamiento conjunto, todas en Bolivia. Estas fueron programas supra regionales y, en un caso, un programa de investigación con un punto de referencia supra regional. Ellos son: CEDLA (investigación: GOM), UNITAS-PROCADE (desarrollo rural y metodología: ICCO Y NOVIB y previamente CORDAID), ANED (crédito : ICCO Y NOVIB).

a partir de estos estudios de caso. En efecto, el problema se presenta al intentar generalizar los hallazgos logrados a diferentes niveles del estudio: al pasar de las entrevistas familiares al nivel de la comunidad; desde la comunidad a la micro-región; desde la micro-región donde la ONG implementa su programa de desarrollo rural a su programa integral; desde una sola ONG al portafolio de contrapartes apoyadas por la ACF a nivel de un país; y desde las ACFs al programa de co-financiamiento en su conjunto. Mientras los dos primeros niveles de generalización son más manejables, los otros resultan más complejos. Si (como frecuentemente se observa) hay diferentes equipos de campo trabajando dentro del mismo programa de desarrollo rural de la misma ONG, entonces el impacto de un equipo no puede ser extrapolado a otro (aun si asumimos que los contextos son similares). Similarmente si una ONG α logra un impacto, no significa que la ONG β , sostenida por la misma ACF, tenga el mismo impacto. Finalmente, el hecho (sobre el cual en efecto llegamos a concluir) que las ACFs tienen diferentes estilos y enfoques, significa que no podemos generalizar los impactos a través de las ACFs: cada ACF constituye su propio universo y no es una muestra de un universo más amplio de agencias de co-financiamiento.

Así, más que una evaluación de un programa, lo que tenemos es un estudio resaltando *casos de impacto* dentro de un programa – casos que podrían indicar tendencias más amplias pero no las prueban. En nuestra opinión, esta observación conlleva importantes implicancias sobre la forma como las ACFs (y el Stuurgroep) avanzan en el asunto de evaluación y *aprendizaje*.

Habiendo dicho esto, sentimos que los casos que seleccionamos proporcionan buenas bases sobre las cuales se pueden esbozar opiniones acerca de los efectos de la cadena de cooperación en los Andes. Sentimos esto al inicio (debido al tamaño y significación de las contrapartes), y sentimos más aun ahora, debido a que los patrones encontrados han sido sorprendentemente similares, tanto a nivel de los estudios de caso, como en la reciente y amplia literatura sobre desarrollo y estrategias de vida en los Andes. Dudamos que la adición de más estudios de caso hubiera conducido a conclusiones significativamente diferentes.

Seleccionando indicadores de impacto

Estas observaciones tienen implicaciones para esta evaluación, especialmente con respecto a la selección de indicadores de evaluación. Los términos de referencia definen al estudio como la evaluación de un *programa*, significando que todas las actividades señaladas tendrían que ser evaluadas utilizando un conjunto único de indicadores de impacto (es decir, se trata de una sola evaluación y no varias). Buscamos abordar el tema de impactos en función de las grandes fines que se estipulan en el documento del GOM '*Con la calidad en mente*' (GOM, 1995) y en el acuerdo programático entre el GOM y el Ministerio. En la práctica los proyectos sostenidos a través de la ventanilla del programa de cofinanciamiento no solo tienen diferentes objetivos sino que estos son definidos algo independientemente de las metas generales que establece el Programa de Co-financiamiento. Las evaluaciones específicas de proyectos deben abordar los proyectos en referencia a sus propios objetivos. Por lo expuesto, resulta importante enfatizar que en el estudio NO realizamos la evaluación de cada proyecto en referencia a sus objetivos, o de cada ONG frente a sus propios fines, tal y como éstos están establecidos en sus misiones institucionales. Por lo tanto, y dicho de forma estricta, no estamos evaluando la efectividad de los proyectos frente a sus propias metas, sino, evaluamos la efectividad de los proyectos en función de los objetivos globales del programa de co-financiamiento.

Un problema adicional surge de la observación de que los acuerdos de co-financiamiento no establecen sino definiciones genéricas sobre sus fines. Esto se complica al considerar el

apreciable debate sobre las definiciones tanto de pobreza como de sociedad civil¹¹. A fin de resolver esta dificultad, planteamos utilizar una estructura multidimensional y flexible, lo cual nos re-condujo al (ya visto antes) enfoque conceptual de estrategias de vida. De este marco conceptual pensamos haber logrado establecer indicadores más ó menos comparables para la evaluación.

Estas observaciones son importantes debido a que especifican claramente que ésta es una evaluación de las habilidades de las ACFs para implementar los objetivos globales del acuerdo de co-financiamiento, del cual ellas (y no sus contrapartes) son parte: no se trata de una evaluación individual de sus contrapartes ONG. Vale notar también que estos temas fueron expuestos en debates con las ACFs. Consiguientemente, las ACFs aprobaron el marco conceptual y los indicadores globales que sugerimos en la propuesta alcanzada para esta evaluación – lo cual fue además compartido con sus contrapartes. En este sentido nos sentimos satisfechos de que el marco conceptual que diseñamos sea considerado como un medio razonable y justo para abordar la cuestión de hasta qué punto los casos estudiados satisficieron los objetivos de todas las partes involucradas.

El problema del impacto

El Estudio Balance del Steering Committee argumenta que la mayor parte de aseveraciones sobre el impacto de los programas de soporte de las ONG no han abordado realmente cuestiones de impacto. Se argumenta que sus metodologías – que consideraban dos a tres visitas cortas a algunas ONGs, sin controles, ni líneas de base, etc. – impidieron cualquier estimación de impacto (Bavinck, 1999). El diseño de este estudio es, por lo tanto, un intento de acercarnos más a los temas de impacto. Existen varios elementos de este diseño que ayudan en este propósito; por ejemplo:

- El estudio tomó sobre todo el carácter de una investigación, con mayor atención puesta en el desarrollo del marco conceptual y el enlace del estudio a una literatura más detallada (véase la Bibliografía).
- El estudio se extendió en un período largo para darle al equipo la oportunidad de reflexionar varias veces sobre la interpretación de sus hallazgos.
- El mayor trabajo fue desarrollado a nivel de la población rural, mucho más que lo que generalmente se da en las evaluaciones.
- La decisión de partir de las percepciones de la gente acerca de los cambios en sus estrategias, formas y niveles de vida antes que de su opinión sobre los proyectos de las ONGs, refleja la intención de apreciar hasta qué punto las intervenciones localizadas de la cadena de cooperación afectaron las estrategias de vida de la población rural¹².
- La decisión de incluir familias y comunidades de control nos ayudó a decir algo más sobre los efectos de la cadena de cooperación en las estrategias de vida.

Sin embargo, cabe decir que estas opciones metodológicas solo contribuyen a resolver la dificultad de la identificación y la distribución del impacto. En principio, subsiste el problema de líneas de base. Ninguna de las ONGs en este estudio tiene datos de líneas de base para los inicios o mediados de los 90s frente a las cuales pudieran ser contrastados los cambios captados¹³. Al

¹¹ Los argumentos acérrimos presentados en el Informe del Desarrollo Mundial 2000/2001 (denominado *Al ataque de la Pobreza*) constituyen amplias muestras de la amplitud de este debate. Ver Kanbur, 2001.

¹² El supuesto aquí es que las evaluaciones que indagan directamente acerca de un proyecto probablemente sobre-estiman los efectos del proyecto en las estrategias de vida locales, y al final aproximan elementos para una reflexión sobre el proyecto antes que sobre su relevancia, vista ésta de forma más amplia.

¹³ Bajo la presión de los donantes (incluyendo los de las ACFs), algunas de ellas han empezado recientemente a construir sus líneas de base.

final, la posibilidad de utilizar datos censales para construir líneas de base alternativas, demostró ser muy costosa y exigía demasiada inversión de tiempo. Así, en la práctica, las estimaciones de los cambios se basan en las percepciones de los mismos actores – la población rural, miembros de las ONG y otros informantes clave. Evidentemente, en tanto la mayoría de ONGs empieza a construir líneas de base, algunas de estas dificultades serán menores para posteriores evaluaciones¹⁴.

Si el establecimiento de puntos de comparación a través del tiempo resultó difícil, lo mismo sucedió para la identificación de las comunidades y las familias de control. Dado que la mayoría de las intervenciones de ONGs estudiadas trabajaron a nivel de municipio/distrito/microcuena, pero solo con algunas de las familias o de las comunidades dentro de ese espacio mayor, la selección de comunidades de control dentro del distrito fue imperfecta dado que, aun cuando no fueron directamente intervenidas, recibieron los efectos del trabajo desarrollado por la ONG a nivel del distrito. La opción fue entonces buscar comunidades de control fuera del distrito; sin embargo, el moverse fuera del distrito introducía diferencias en las dimensiones geográficas, ecológicas e institucionales, lo que nos conducía a controles menos óptimos (*'second-best controls'*) A nivel de familias, el estudio seleccionó como control a aquellas familias que no trabajaron con la ONG, pero que vivían en las comunidades donde ésta trabajó. También esto fue imperfecto debido a que tales familias reciben los efectos demostrativos del trabajo de la ONG y también los efectos de las actividades 'masivas' o de 'extensión' que realizan algunas de las ONGs estudiadas. Por lo tanto, nuestros controles no son perfectos: funcionan mejor como puntos de referencia comparativa antes que como puntos de control.

1.6 Problemas de contingencia

El estudio tomó más tiempo de lo esperado. Probablemente fue una ventaja dado que dio al equipo de investigación mayor tiempo para reflexionar sobre los temas, hallazgos e interpretaciones. No obstante, su retraso refleja problemas que merecen ser mencionados. Inicialmente, el estudio planteaba evitar la temporada de lluvias (clásico problema para la investigación en los Andes), pero el lento proceso de aprobación retrasó el inicio del proyecto. Como resultado las lluvias retrasaron la implementación de los trabajos de campo, incrementando los costos.

Un segundo atraso resultó de la dificultad de identificar las comunidades de control. Primero, el simple proceso de lograr la aprobación de la población para trabajar en las comunidades donde la ONG no intervino resultó más difícil: algunas comunidades seleccionadas inicialmente para tal fin realmente se rehusaron a que entren los equipos de investigación. Y segundo, como se dijo antes, resultó difícil identificar comunidades de control. En consecuencia, el tiempo invertido en la búsqueda de controles resultó mayor al previsto.

Otras limitaciones correspondieron a factores presupuestales. Dada la naturaleza de la evaluación – focalizada en estrategias de vida, en percepciones y procesos dentro de la cadena de cooperación – tal vez hubiera sido preferible adoptar un enfoque que combine una visión etnográfica más profunda con registros formales de mayor escala. Lo etnográfico puede ser más efectivo para entender las percepciones y los cambios en las estrategias/formas de vida y la

¹⁴ Sin embargo, recomendamos que estas líneas de base tomen la forma de paneles de pequeños grupos de familias para quienes puedan ser elaborados datos cualitativos y cuantitativos (aunque paneles más grandes pueden ser preferibles estadísticamente, tienden a prestarse a la recolección de datos para un número de indicadores mucho más limitado y por lo tanto solo generan información sobre algunas dimensiones de pobreza y de subsistencia).

realización de amplios registros permitiría la generación de una mayor cantidad de datos sobre temas identificados como importantes en la etnografía. Por razones de tiempo y presupuesto esta opción fue desestimada y se tomó la decisión de combinar las entrevistas familiares en profundidad junto con grupos focales – se pensó que esto fue una alternativa más rápida y menos costosa que de todas maneras permitió generar resultados con un buen nivel de profundidad (vía entrevistas a familias) y amplitud (vía los grupos focales). A nivel de las instituciones (ONG y ACFs), más revelador hubiera sido un trabajo etnográfico para profundizar nuestro entendimiento de sus contextos internos y externos (c.f. Markowitz, 2001) – sin embargo, por razones de tiempo tuvimos que limitarnos a entrevistas y grupos focales.

Finalmente, cabe indicar que la estadía de los dos coordinadores de investigación fuera de Holanda, trajo ventajas y desventajas. La ventaja más clara fue nuestra independencia de las ACFs holandesas, habiendo tenido poco contacto o tal vez ninguno con ellas antes del estudio – lo cual generó un buen grado de independencia y objetividad. Sin embargo, viviendo en los Estados Unidos y Bolivia, nuestras interacciones con el Stuurgroep y las ACFs fueron menos frecuentes y fluidas de las que hubieran sido residiendo en Holanda, y nuestro acceso a los documentos de la ACF en alguna medida fue más complicado. En tanto el e-mail fue de gran ayuda, no compensó todas estas dificultades.

1.7 Comentario final

No obstante las dificultades mencionadas, estamos plenamente seguros de las conclusiones alcanzadas en el estudio. Sobre todo, el hecho de haber podido asumir una orientación más académica y de investigación durante el trabajo, y la posibilidad que tuvimos de extender el estudio durante un año completo (aunque no se tuvo una dedicación a tiempo completo en todos los momentos), nos dieron muchas más oportunidades para reflexionar sobre el método, los resultados y las interpretaciones.

Esquema del informe

Seguido a este capítulo introductorio que precisa ciertas cuestiones conceptuales y metodológicas así como decisiones realizadas, los siguientes dos capítulos presentan algunas dimensiones básicas de los contextos que estamos estudiando. En el Capítulo 2 se discuten los elementos de las economías rural y campesina en los Andes. Mencionamos que hay una adecuada evidencia para concluir que esta economía es cada vez más compleja y que mientras la agricultura continúa siendo importante para la población rural, sus estrategias de vida son también crecientemente diversas – implicando que las intervenciones de desarrollo rural que trabajan solamente en agricultura probablemente estén dejando de lado partes importantes de la economía rural.

El Capítulo 3 revisa el contexto de las ONGs en Bolivia y Perú y discute brevemente los modelos generales y los cambios en las formas cómo las ONGs se aproximaron a cuestiones de la agricultura y el desarrollo rural en los Andes. También se discuten las conclusiones generales que han sido alcanzadas por los estudios de evaluación y otras investigaciones sobre las ONGs apoyadas por las ACFs, o de trabajos realizados en las áreas en las cuales intervinieron estas ONGs. En este sentido, la última sección del Capítulo 3 inicia la parte evaluadora de este reporte.

El Capítulo 4 muestra la estructura global del Programa de Co-financiamiento en los Andes de Perú y Bolivia y aborda una cuestión relativa al impacto, raramente planteada – ‘¿porqué los flujos de cooperación van a algunos lugares y no a otros?’. Estos flujos estructuran la geografía básica del impacto – y la geografía de quién se beneficiará de estos flujos y quién no. Por tanto,

entender la estructura del programa para cada una de las ACFs constituye el principal objetivo del Capítulo 4. Luego, el Capítulo 5 presenta tres medio-ambientes particulares a los cuales se orientaron estos flujos de cooperación, y en los cuales fue conducida esta investigación. También muestra, para los casos estudiados, las dimensiones básicas de las visiones y enfoques de las contrapartes de las ACFs sobre el desarrollo rural y la pobreza en las áreas en las cuales llevamos adelante la investigación. Mientras se reconoce que cada contraparte es específica, el capítulo también indica las llamativas similitudes entre sus enfoques del desarrollo y las formas como estos enfoques han cambiado a través del tiempo. Existe mucha convergencia entre estas ONGs, lo que sugiere que estos casos son significativamente ilustrativos de modelos que pudieran haber emergido si hubiéramos escogido otros casos o si hubiéramos ampliado la muestra.

En algún sentido, el Capítulo 6 es el corazón de la evaluación. Sintetiza la información recolectada sobre los cambios en estrategias de vida de la población de las tres regiones en estudio. Muestra también los cambios en los activos de la gente, los cambios en las formas cómo estos activos se combinan dentro de sus estrategias de vida, y los modelos de objetivos globales hacia los cuales estas estrategias de vida parecen estar orientadas. El capítulo combina nuestros propios hallazgos con otras evidencias de investigación – así, la comparación de estas dos fuentes de evidencia, sugiere que nuestros hallazgos son relativamente consistentes con muchos otros trabajos. Seguidamente, el Capítulo 7 considera si – adicionalmente al financiamiento de proyectos – las ACFs brindaron otro tipo de apoyos que incrementen el impacto de estos fondos. En particular, se considera el rol de las redes, del soporte institucional a las contrapartes y de las contribuciones propias de los oficiales de programa de las ACFs. El capítulo final (Capítulo 8) cierra el reporte con las conclusiones globales que emergen del estudio.

Estos ocho capítulos son una síntesis de un gran volumen de información y de documentos. Específicamente están basados en tres informes regionales (Cusco, Chuquisaca/Potosí, La Paz), siete estudios de caso, seis documentos de trabajo y una revisión de literatura publicada y no publicada. Estos documentos están disponibles a solicitud.

2 Agricultura, estrategias de vida y desarrollo rural desde 1970: Temas, modelos e implicaciones

‘No hay razones que en este momento un enfoque exclusivo en el desarrollo agropecuario como medio para mejorar la calidad de vida en áreas rurales o para superar la pobreza rural... En inmensas regiones rurales, apostar solamente y predominantemente al desarrollo agropecuario significa condenarlas a condiciones de pobreza endémica, marginación y estancamiento.’ (Reardon, Berdegú y Escobar, 2001:406)⁴

‘Resulta crítico que [los proyectos de desarrollo rural] reconocen que en Latinoamérica y el Caribe, ‘lo rural’ es cada vez menos sinónimo con ‘lo agropecuario’. Consecuentemente deberían diseñarse de forma tal que incluyan actividades que responden a la totalidad del contexto rural, lo cual implica no solo el campo sino también los núcleos urbanos pequeños y medianos.’ (Reardon, Berdegú y Escobar, 2001:407)

Estas dos citas provienen de un reciente estudio sobre empleo rural no agrícola en Latinoamérica y constituyen un reto directo para la mayoría de las intervenciones de desarrollo en los Andes. Los autores basan sus conclusiones en varios trabajos de investigación que, inter alia, sugieren que:

- En Perú, en el área rural el 51 por ciento de los ingresos familiares netos provienen de actividades no agrícolas, y el 35 por ciento del tiempo de trabajo se dedica a estas actividades (Escobar, 2001:497)¹⁶
- En Bolivia (todavía el país más agrario de la muestra), el 40 por ciento de hombres y 47 por ciento de mujeres trabajan en actividades fuera de la finca familiar (Durstun y Espindola, 2000)¹⁷.

Estos mismos estudios también concluyen que las familias que obtienen un mayor porcentaje de sus ingresos de actividades no-agricolas, tienden a ser menos pobres (aunque las relaciones de causalidad en este caso son menos claras). El ingreso rural no-agrícola parece estar relacionado a mejores condiciones de seguridad alimentaria, pero también a mayores niveles de diferenciación social (Reardon et al., 2001). Al enfatizar la importancia de los ingresos no-agricolas, estos estudios afirman los resultados de investigaciones llevadas a cabo hace muchos años en la sierra sur y central del Perú, que mostraron que aún en los inicios de los años 70s, las actividades no-agricolas llegaron a constituir hasta el 37 por ciento del ingreso familiar en algunas comunidades (Figueroa 1981).

Estos estudios deberían ser leídos junto a otro conducido durante 1997 en 13 municipalidades y 40 comunidades del altiplano y los valles altoandinos de Bolivia (VMPPFM-BM, 1998). Esta investigación concluyó que el 79 por ciento de los grupos entrevistados (y el 94 por ciento de los grupos constituidos por gente pobre)¹⁸ percibía una disminución de la producción agrícola a lo largo de los 10 últimos años y que en los casos donde hubo alguna mejora en la producción, ésta estuvo concentrada dentro de las familias rurales más ricas (ó “mas pudientes” en el lenguaje del

⁴ Traducción nuestra del texto original en inglés.

¹⁶ La investigación hecha por González de Olarte en el norte del Perú encontró que el 40 % del ingreso neto proviene de actividades fuera del campo (citado en Escobar, 2001)

¹⁷ 81.4 % de hombres y 88 % de mujeres trabajan en agricultura (Durstun y Espindola, 2000)

¹⁸ El estudio se basó en grupos focales a nivel de comunidad, no se hicieron entrevistas a nivel familiar.

estudio). De 121 proyectos que intentaron promover la producción agrícola identificados en las 40 comunidades, solo en el 8 % se percibieron impactos en productividad.

Los resultados de estos estudios constituyen importantes puntos de referencia para cualquier reflexión sobre el desarrollo rural en la región, sugiriendo que las intervenciones de desarrollo rural deberían prestar mayor atención a las actividades económicas no agrícolas frente a lo hecho en el pasado. Sin embargo, la misma publicación de Reardon et al. (2001) termina afirmando que no obstante lo ya dicho:

‘...el empleo agrícola todavía constituye el 60% del ingreso rural (en Latinoamérica), y ese porcentaje se incrementa significativamente si consideramos aquellos ingresos no agrícolas que provienen de actividades directamente relacionadas a, y dependientes de, la producción agrícola ... La promoción del empleo rural y de los ingresos no agrícolas no pueden ser hechos a costos de desarrollar el sector agrícola.’ (Reardon, Berdegú y Escobar, 2001:407-8)

Así, habiendo enfatizado la importancia del empleo rural no agrícola, los autores también quieren reafirmar la importancia de la agricultura. A primera impresión estas diferentes conclusiones parecen ser contradictorias. Sin embargo, tal vez es más apropiado interpretarlas de forma diferente. Primero, puede ser que las tendencias a las cuales refieren varían en el espacio: en algunas áreas, el ingreso no agrícola puede ser más importante que en otras. Segundo, puede ser que la tensión entre las dos conclusiones refleja una transición que ya está en proceso en la economía rural y en la cual la agricultura sigue siendo muy importante para las generaciones actuales, pero será mucho menos importante para las generaciones futuras. Es así que la tensión podría reflejar una incertidumbre más general entre aquellos que han trabajado en el desarrollo rural en Latinoamérica por largo tiempo (como es el caso de Berdegú y Escobar) – ó sea, por un lado se siente que es solo en ciertos contextos que la agricultura campesina es capaz de generar excedentes significativos, pero por otro lado se reconoce que todavía juega un rol crítico en la seguridad alimentaria de las familias rurales (y frecuentemente) de sus miembros en la ciudad.

En este capítulo, a través de una revisión breve de la literatura producida sobre estrategias de vida y subsistencia rural en los Andes, exploramos esta incertidumbre acerca del relativo rol de la agricultura en la economía rural y del peso relativo que toman las intervenciones de desarrollo rural al ubicar a la agricultura como opuesta a otras actividades económicas. En el siguiente capítulo relacionamos esto a discusiones de ONGs en la región y de algunos de sus impactos en la vida rural.

2.1 Agricultura y los argumentos sobre la viabilidad de la economía campesina

Durante los 70s y 80s, muchos de los debates acerca de los medios de vida en los Andes y la economía campesina fueron fuertemente influenciados por la noción de que la economía *campesina* estaba articulada con una economía política más amplia de una manera que: llevó a la extracción de excedentes de los sectores rurales; restringió el acceso del campesino a recursos (fundamentalmente tierra); y implicó que la población rural sufrió relaciones desfavorables tanto con el mercado como el estado (de Janvry, 1981). Bajo este conjunto de relaciones, los campesinos no solamente proveían alimentos baratos a la economía urbana, sino que dados sus bajos ingresos y sus limitados activos, tuvieron que emigrar periódicamente – así proporcionando mano de obra barata a la economía urbana. Vale anotar que estas discusiones no fueron puramente académicas y esta literatura no estuvo separada de la práctica de las ONGs: en los países andinos, tanto los intelectuales como los profesionales de las ONGs ayudaron a producirla,

se empaparon en el tema, y finalmente operacionalizaron estos conceptos cuando les tocó diseñar los programas de las ONGs (Degregori, 2000; Avila, 2000).

Al mismo tiempo que el análisis de esta literatura fue algo pesimista, también persistía una noción implícita que una 'vía campesina', basada en la intensificación de los medios de vida agrarios, era todavía una opción posible de desarrollo (Figueroa, 1990; de Janvry, 1981; Jordan, 1989). Sin embargo, a inicios y mediados de los 90s este sentimiento había cambiado algo y se notaba una creciente incertidumbre sobre si la *via campesina* era una posibilidad en todos o por lo menos en la mayoría de los lugares, y sobre si las estrategias orientadas a reducir la pobreza y promocionar el desarrollo rural debieran estar orientadas a fortalecer el desarrollo de la pequeña agricultura. Parecía que el nuevo contexto económico, contexto definido por las reformas económicas neoliberales, había reducido las posibilidades para la agricultura del campesino, salvo en pocas localidades favorecidas – una posición codificada en documentos políticos como la 'Estrategia para la Transformación de la Productividad Agrícola' en Bolivia (ETPA, 1994) y reflejada en el retiro general del Estado peruano frente de cualquier inversión productiva en las áreas rurales durante los 1990s. De hecho, algunas agencias – sobre todo aquellas alineadas con programas económicos neo liberales – empezaron a argumentar que, frente a los cambios macro económicos que ocurrían en la región, una parte significativa de la economía campesina de la sierra boliviana 'no era viable' (IDB, 1996, ETPA, 1994; VMPPFM-BM, 1998). Otros, si bien menos ligados a programas neo liberales, también sugirieron que promover tal viabilidad sería extremadamente costosa y compleja y que, en contextos de escasez de recursos financieros del gobierno, la economía campesina debería ser objeto de inversión pública solo en aquellos lugares potencialmente viables (lo cuál en la práctica significaba aquellos lugares cercanos a mercados y carreteras, y con razonables dotaciones de suelos y agua). El mensaje implícito en muchas de estas interpretaciones fue que el campesinado resultaba excedentario para los requerimientos estructurales de la macro-economía, y que el reto político era, por lo tanto, comprender hasta que punto existían otros medios de vida (alternativos a los agrícolas) que podían sostener la población rural. Como se señala en un estudio realizado en Bolivia: 'Existe la impresión que estas regiones [del altiplano] no tienen potencial económico y que la manera más eficiente para generar un proceso de desarrollo es invertir exclusivamente en el desarrollo humano, facilitando de esta manera un proceso de migración a las zonas urbanas y los centros de crecimiento económico' (VMPPFM-BM, 1998:4).

Estas reflexiones van más allá de los Andes – de hecho, nacieron en otros lugares, y experiencias en Chile han influido mucho en este cambio de pensamiento. Dentro de un contexto en el cuál se debatía las posibilidades de la inversión pública en la economía campesina, surgió un lenguaje que hacía distinción entre los llamados campesinos viables y no viables. Se argumentó que, por las limitaciones en sus activos y su acceso al mercado, más de la mitad del campesinado no podría ser concebida como unidades de producción competitivas y capaces de acumular capital. De ser así, los campesinos no viables no deberían ser objeto de programas orientados a incrementar la capacidad productiva; en cambio, debieran ser apoyados a través de programas de inversión social orientados a aliviar su pobreza y finalmente facilitar su transición de la agricultura y del campo hacia la economía urbana.

Esta noción de viabilidad se difundió a los países del Ande, en gran medida porque las agencias multilaterales han seguido similares líneas de reflexión¹⁹. Ciertamente, ha sido acompañada por un pesimismo cada vez más visible y una frustración acerca de la posibilidad de que la intervención externa tenga algún impacto significativo en la pobreza rural (VMPPFM-BM, 1998;

¹⁹ El Banco Mundial, El Banco Interamericano de Desarrollo, y la Fundación Internacional para el Desarrollo de la Agricultura han sido tal vez las agencias clave en este aspecto.

IDB, 1996:79): 'Mirando hacia atrás en la historia la Cooperación Internacional en los Andes Bolivianos, un tema es constantemente dominante: desilusión respecto de los resultados de los programas de desarrollo rural' (Van Niekerk, 1997:2). En base a un trabajo más empírico, Van Niekerk (1994:319) concluye que la agricultura campesina en los Andes ni desaparecerá ni se modernizará, sino más bien permanecerá estancada, con poco incremento productivo y poca acumulación, y en una situación en la cuál los hogares campesinos combinarán una agricultura mayormente de subsistencia con ingresos provenientes de la migración.

2.2 ¿Son las transiciones en las estrategias de vida vías para salir de la pobreza ?

Reflexiones como estas han influenciado claramente en el pensamiento de muchas agencias (públicas y no gubernamentales) y han generado incertidumbre acerca de las posibilidades para el desarrollo agropecuario. En algún sentido esta incertidumbre (y la discusión más general de viabilidad y no viabilidad) puede ser desmotivadora en la medida en que parece cuestionar el buen sentido de lo que muchas intervenciones de desarrollo – incluyendo las de ONGs – han estado haciendo por mucho tiempo, buscando promover mejoras en los sistemas agrícolas del campesino como medida básica para enfrentar la pobreza rural. Por lo menos, tales reflexiones presentan un desafío a lo que podría denominarse la visión 'agro-centrista' de las estrategias de vida rural que, según muchos observadores, ha fundamentado buena parte de las intervenciones de desarrollo rural (Zoomers, 1999, 1998). No obstante el reconocimiento eventual que las estrategias de vida rural son multidimensionales, las ONGs rurales han tendido a actuar como si éstas no fuesen multifuncionales y por lo tanto intervenir solo sobre sus componentes agrícolas (c.f. Zoomers, 1998).

Entonces, tal vez los mensajes más importantes que hay que tomar de las discusiones sobre la viabilidad de la economía campesina son los siguientes: (a) que uno debería ser cuidadoso en no igualar estrategias de vida agrícola con estrategias de vida rural; y (b) que debería pensarse largamente y más cuidadosamente acerca de los diferentes roles que juega la agricultura dentro de las formas de vida rural, tanto en el momento actual como en los planes futuros que la gente rural tiene tanto para sus vidas como para aquellas de sus hijos. Pensar en estos términos más desagregados podría significar varias ventajas. Por un lado, podría ampliar las bases sobre las cuales podrían discutirse los temas de viabilidad rural –de manera de incluir un amplio rango de posibilidades, y no solo la intensificación agrícola, en terminos de los cuales se podría discutir e imaginar el futuro del campo andino. Por otro lado, significaría una reflexión más cuidadosa respecto a los contextos en los cuales el desarrollo agrícola podría ser – y no ser – un elemento fundamental en cualquier estrategia de desarrollo rural.

En este sentido es importante notar que ya se han hecho ciertas reflexiones sobre la diversidad de las actuales y potenciales estrategias de vida que se encuentran en los Andes. En algunos casos estas reflexiones se presentan en términos de la respuesta campesina a disminuciones de la productividad. Por ejemplo, el estudio financiado por el Banco Mundial mencionado anteriormente, identificó ocho diferentes respuestas del campesino frente a la decreciente productividad agrícola, cada una de las cuales implicaba diferentes trayectorias de estrategias de vida y diferentes roles para la agricultura dentro de estas estrategias. Las respuestas identificadas incluían: inversión en irrigación y tecnología para incrementar la productividad de los cultivos; extensión de la frontera agrícola; cambios en los sistemas de producción; incorporación de nuevas fuentes de ingresos; mayor migración temporal; venta de mano de obra dentro de la comunidad; y una mayor integración al mercado (VMPPFM-BM, 1998).

Una contribución importante a estas discusiones ha sido el estudio PIED-Andino, una investigación de la diversidad de las estrategias de vida en los andes sureños de Bolivia (Zoomers, 1999; 1998). En este caso, las estrategias de vida se conceptualizan como respuestas campesinas a un conjunto de limitaciones y oportunidades que derivan de sus contextos económicos y ambientales y de su base de activos existente. Sobre la base de un intensivo trabajo de campo en 17 comunidades y con 136 familias, este estudio identificó seis orientaciones básicas en las estrategias de subsistencia de la población rural de Chuquisaca y Potosí (una de las regiones también incluidas en nuestro estudio). Para cada una de estas estrategias, Zoomers identificó el rol jugado por la agricultura y las principales fuentes de ingreso. Lo encontrado se resume en el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1

Una tipología de las orientaciones de estrategias de vida en los andes del Sur de Bolivia

Orientación de la Estrategia de vida	Características de la agricultura	Principal fuente de ingreso	Factores condicionantes críticos a nivel de la comunidad
Producción agrícola especializada	Cultivo de papa en tierras sin riego; uso de agroquímicos; cultivos asociadas	Venta de papa	Elevada altitud; buen acceso vial y buena infraestructura; presencia institucional
Producción agrícola diversificada	Variedad de cultivos y horticultura en tierras con riego; uso de agroquímicos	Venta de la cosecha y migración	Menor altitud, buen acceso vial e infraestructura, presencia institucional; disponibilidad de agua
Crianza de animales	Pastoreo extensivo	Venta de productos de crianzas y de cultivos	Precario acceso vial e infraestructura; baja presencia institucional
Procesamiento y recolección	Procesamiento y recolección	Migración; venta de carne, productos lácteos, artesanía y productos de recolección; venta de la cosecha	Precario acceso vial e infraestructura; baja presencia institucional; severas restricciones externas
Migración	Subsistencia en el mejor de los casos	Migración	Elevada altitud; acceso vial variable e infraestructura
Agricultura de subsistencia	Subsistencia	Migración	Pobre acceso vial e infraestructura; baja presencia institucional

Fuente : Adaptado de Zoomers 1999: 24-26; y Zoomers, 1998.

Mientras se observa que no emergen categorías absolutas en esta clasificación (pues Zoomers es muy cuidadosa de no llegar a generalizaciones excesivas), ciertas tendencias importantes parecen surgir del análisis. Primero, mientras la agricultura cobra importancia en todas las estrategias de

vida, es solo en algunas de ellas que constituye una fuente significativa de ingresos o de acumulación. Segundo, la agricultura es una fuente importante de ingresos solo en aquellos lugares con buenos caminos, otros tipos de infraestructura y relaciones institucionales; y, tercero, en todo lugar la migración ha sido significativamente elevada (Zoomers, 1999 : 60). En términos de la discusión de la viabilidad, el estudio del PIED Andino muestra que, para *ciertos tipos de familias y bajos ciertos contextos* la agricultura puede ser una base viable para estrategias de vida viables; pero, para otras familias (con menos activos) y en otros contextos (con mayores restricciones) parece no serlo.

Si combinamos lo encontrado por el Banco Mundial y el PIED Andino con una literatura más amplia sobre la economía rural en los Andes, podemos desarrollar un marco conceptual que identifique una tipología simple de los tipos de *transición* que parecen estar ocurriendo en las estrategias de vida en los Andes (Bebbington, 1999). Sin ser exhaustiva, esta tipología sugiere que, a través del tiempo, es posible percibir transiciones hacia los siguientes tipos de estrategia de vida.

Transiciones hacia la agricultura familiar capitalizadas y transiciones agro-silvipastorales

‘Familias campesinas capitalizadas’ (FCC) son aquellas que han surgido del campesinado de tamaño medio, antes que de los muy pobres, y son la manifestación empírica de las unidades ‘viables’. Algunos autores han sugerido que su presencia se ha extendido en los Andes y que estas unidades constituyen una fuente importante de empleo rural (familiar) y de acumulación (Llambi, 1989). Los factores comunes para el éxito de muchas de estas FCCs han sido: su habilidad para acceder a la tierra, a financiamiento y, a veces, a mano de obra; su capacidad de lograr un nicho de mercado con productos de mayor valor; y, la puesta en marcha de diferentes tipos de política estatal que los apoyó. Casi siempre, la migración también ha jugado un rol en la generación de los fondos necesarios para la compra de tierras (Lehmann, 1986). Investigaciones posteriores sugieren que parecidos estilos de intensificación son también posibles para pequeños productores. Mientras las FCCs han accedido a recursos principalmente a través del mercado y redes familiares, entre los pequeños productores el acceso a conocimiento, crédito, irrigación, asistencia técnica y nuevos mercados ha sido posible muchas veces a consecuencia de sus estructuras organizacionales formales y fuertes del apoyo que han recibido de actores externos (Bebbington, 1997; North y Cameron, 2000; Sandoval, 1997). En otras palabras bajo ciertas condiciones, la ‘viabilidad’ de la agricultura puede crearse. Por lo tanto, se vuelve crítico el entendimiento – a través de la sistematización e investigación comparativa – de estas condiciones para que ONGs puedan elaborar estrategias que promuevan tales intensificaciones en otros lugares.

Empleo rural

Las transiciones agrícolas no han sido las únicas. Un fenómeno significativo en algunas economías regionales ha sido el crecimiento de un proletariado rural que trabaja en empresas capitalistas agrícolas, si bien no se puede decir que en todos los casos los salarios obtenidos hayan permitido una mayor sostenibilidad de las estrategias de vida y una consiguiente reducción de la pobreza. Sin embargo, parece más probable que tal empleo promoverá mayor reducción de pobreza en cuanto la persona posee mayores habilidades y educación (Reardon et al., 2001) y de hecho, en algunos casos, este tipo de empleo se ha convertido en un medio a través del cual la gente ha podido permanecer en sus tierras logrando complementar sus ingresos agrícolas con otros no agrícolas. Entonces, antes que criticar de forma instintiva esta opción, podría ser más apropiado encontrar como mejorar su contribución a la sostenibilidad de estrategias de vida, lo cual, en la práctica, muy pocas ONGs han hecho.

Migración

Allá donde la intensificación agrícola ha sido limitada, al mismo tiempo que han estado ausentes otras formas de empleo rural, la principal adaptación de las estrategias de vida en los Andes ha sido a través de la migración temporal o permanente. La región está llena de proyectos que intentaron – y fallaron – de evitar esta migración (entre ellos muchos sostenidos por ACFs)²⁰. En parte, esto se debe a que durante larga historia la migración ha sido un elemento estratégico de las estrategias de la población andina (véase por ejemplo Radcliffe, 1991 y Zimmerer, 1996 sobre la importancia de la migración de mujeres y hombres en el Cusco). Se debe también a que la migración resulta muchas veces crítica para la viabilidad de las estrategias de vida de la gente rural (Preston, 1998). En cada una de las zonas de intervención estudiadas en esta investigación se encontró documentación que constató que la migración había sido significativa, por lo menos desde los 80s. Mientras esta migración es frecuentemente una mera estrategia de sobrevivencia – cuando las familias apenas sobreviven – en algunos casos ha permitido significativos niveles de acumulación familiar. Por lo tanto, así como en el caso de las otras transiciones ya mencionadas, ver los casos donde la migración ha pasado de ser una estrategia de sobrevivencia a ser parte de una estrategia de acumulación podría brindar valiosa información para entender cómo esto ha sido posible y, de esta forma, considerar sus implicancias para una estrategia de desarrollo rural. Nuevamente, se ha hecho muy poco de este tipo de análisis en Perú o Bolivia y tampoco en los casos estudiados.

Industria rural

En algunos sectores, se ha visto un desarrollo de la industria rural, y no tanto de la agricultura capitalista – y esta industria ha brindado posibilidades para las estrategias de vida con base rural. Por ejemplo, el surgimiento de las confecciones, tratamiento de cueros y manufactura de calzado en Tungurahua, Ecuador, ha permitido a las familias incorporar el trabajo domiciliario en estas industrias en su economía, combinando otra vez su trabajo industrial con la agricultura (Martínez, 1994). En estos casos, los impactos tanto en el ingreso rural como en la salud han sido significativos (North y Cameron, 2000). Otros tipos de industria rural incluyen el procesamiento de alimentos, la producción de queso y la artesanía textil. A veces estas industrias son organizadas en unidades colectivas, pero más frecuentemente en unidades privadas que emplean mano de obra familiar y no familiar. Aunque en muchos casos este fenómeno ha llevado a una diferenciación social, también ha permitido que la gente permanezca en el campo no obstante niveles avanzados de minifundismo. La posibilidad de incorporar tales estrategias de vida depende de la habilidad de las familias para realizar el trabajo requerido (una cuestión de capital humano) y luego del acceso a los intermediarios (sean industriales, comerciantes, ó organizadores de redes de producción) que enlazan las familias rurales a mercados ampliados y a cadenas de producción. En particular, parece que la vinculación a mercados de productos de mayor valor es importante en parte porque los efectos de las políticas de ajuste estructural son menos dramáticos en estos mercados (North y Cameron, 2000).

Comercio rural y peri-urbano

Otros grupos en los Andes han sido capaces de construir estrategias de vida rural alrededor del comercio. En algunos casos esto ha significado que un miembro de la familia salga durante varios períodos del año, o permanentemente, a fin de colocar los productos donde se pueda. En otros casos el comercio se ha dado en zonas cercanas al área urbana – como en el caso de Ayacucho

²⁰ Novib sostuvo un programa implementado por la ONG boliviana AIPE y llamado precisamente Proyecto para contener la migración. No pudo hacerlo.

donde ciertas mujeres viviendo en zonas peri-urbanas/semirurales han sido capaces de acumular más de 1 millón de dólares en ahorros en los bancos comunales a consecuencia de los ingresos que han logrado en actividades comerciales en la ciudad de Ayacucho (D. Bebbington y A. Gómez, 2000)²¹. En otros casos, el comercio se vincula al contrabando en zonas fronterizas (por ejemplo Puerto Acosta, Bolivia: Bebbington y Bebbington, 2001). Para que tal comercio sea posible y rentable, parecen ser importantes los siguientes factores: el acceso a un fondo de arranque (capital de trabajo inicial)??(muchas veces muy pequeño) para iniciar el comercio -; un acceso que con frecuencia es posible a través de servicios microfinancieros; y la participación en redes (muchas veces étnicas) que facilitan el acceso a los mercados.

Estancamiento y agricultura de subsistencia

En cada una de estas transiciones, la agricultura de subsistencia continúa jugando un rol. Con frecuencia sigue siendo la base para el suministro de alimento familiar, mientras que las otras actividades (comercio, migración, etc.) permitan la generación de ingresos y la acumulación. Sin embargo, hay muchas otras familias y localidades donde predomina un lento proceso de involución agrícola y donde la agricultura de subsistencia todavía constituye la principal base material para las estrategias de vida. Como demuestra el trabajo de Zoomers (1999; cuadro 2.1 arriba), éstas áreas tienden a sufrir las más severas restricciones externas – se encuentran lejos de caminos, tienen una infraestructura muy limitada, son pocas integradas al mercado y tienen muy poca o ninguna presencia institucional. Esas áreas son también las de mayor persistencia de instituciones y prácticas tradicionales.

2.3 A manera de conclusión: elementos de estrategias de vida viables

Las estrategias de vida de las poblaciones andinasson múltiples, cambiantes y siempre tienen significativos, o dominantes, componentes no agrarios (Zoomers, 1999: 69-73). Las tipologías que pueden ser encontradas en, o derivadas de, la literatura existente se dirigen a este punto. Estas tipologías, sin embargo, se basan en explicitar los componentes de las estrategias de vida; no siempre comentan sobre hasta qué punto esas estrategias de vida permiten que la gente acumule recursos, acceda a una vida más llevadera y adquiera mayor empoderamiento²².

En principio, cada uno de estos tipos de estrategias de vida podría mostrar estos efectos siempre y cuando las condiciones son favorables: por ejemplo, si las circunstancias son idóneas, la migración puede llevar a una acumulación de activos y una sensación de cierto empoderamiento, como también lo puede la agricultura. Por lo tanto, resulta fundamental comprender las condiciones bajo las cuales estos diferentes tipos de estrategias de vida pueden ser más exitosas en la reducción de la pobreza. Identificar elementos recurrentes en tales explicaciones es aun más difícil que identificar tipos de estrategias de vida; sin embargo, al leer los estudios que han intentado explicar la efectividad de diferentes estrategias de vida, parece ser posible identificar ciertas tendencias comunes.

- i En aquellos casos donde las familias han sido capaces de acumular sobre la base de una producción agrícola intensiva, el acceso al riego y al mercado ha sido de suma importancia (VMPPFM-BM, 1998; Soriano, 1999). Cuando vienen combinadas, estas dos formas de

²¹ Similares, aunque menos dramáticos ejemplos de acumulación rural basados en comercio peri-urbano aparecen en las comunidades rurales cerca del pueblo de Llallagua, Potosí.

²² Así Zoomers (1999: 48-51) combina una clasificación basada en los componentes de las estrategias de vida con una basada en las estrategias básicas (con efectos esperados) de vida – la segunda parte del marco conceptual distingue aquellas estrategias de vida que permiten: acumulación, consolidación, sobrevivencia y reducción de riesgo.

acceso han facilitado cambios en los sistemas de producción en los cuales los productores campesinos intensifican aquel producto que tiene mayor demanda en el mercado (por ejemplo ganadería, horticultura, etc.).

- ii En aquellos casos donde las familias han sido capaces de diversificar sus ingresos no agrícolas (especialmente hacia actividad más lucrativas), el acceso a la educación y a crédito ha sido muy importante (Escobál, 2001). En otras palabras, parece que el crédito no solo se valora como un medio que facilita la inversión agrícola sino que puede servir para sostener un conjunto de estrategias diversificadas.
- iii El rol de las carreteras resulta importante dentro de varias estrategias de vida. Estas facilitan: el acceso a los mercados tanto de productos como de trabajo; el acceso a información; e inclusive la migración circular (Escobal, 2001). También facilitan la presencia de instituciones en las comunidades.
- iv Parece darse una relación entre capital social (en forma de organizaciones y redes) y el alivio de la pobreza y, aunque los mecanismos de causalidad siguen siendo pocos claros, el capital social parece facilitar el acceso a los mercados, la capacidad de negociación, el acceso a servicios y el acceso a información (Sandoval, 1998; Grootaert y Narayan, 2001).

Estos convergencias podrían ofrecer un punto de partida para la elaboración de estrategias alternativas de desarrollo rural -aunque vale decir que señalar implicancias más convincentes requerirían de mayor investigación comparativa (lo cuál es realizado por pocas ONGs y generalmente es poco o nada apoyado por las ACFs). De todas maneras, parece claro que las implicancias respecto de lo que *ya es conocido* acerca de las transiciones que se están dando en las estrategias de vida en los Andes son las siguientes:

- Salvo en muy pocos casos, el desarrollo agrícola no va reducir la pobreza de los más pobres, aunque puede tener mayor éxito entre las unidades medianas que tienen cierta potencialidad de acumulación.
- Dentro de una región, y probablemente dentro de una comunidad, habrá una gran variedad de estrategias de vida y por tanto de 'vías de salida' de la pobreza (de Janvry y Sadoulet, 2000; Zoomers, 1999).
- Por tanto, las ONGs y otros actores necesitan entender a las comunidades como sociedades diferenciadas con estrategias de vida también diferenciadas. Del mismo modo, necesitan comprender los detalles de esa diferenciación antes de diseñar programas.
- Los programas de desarrollo rural orientados a la lucha contra la pobreza (incluidos los de las ONGs) necesitan ser diferenciados (c.f la noción de 'políticas diferenciadas') con diversos componentes para abordar los diferentes tipos de pobreza y las diferentes vías de salir de la pobreza.
- Tales programas diferenciados probablemente necesiten incluir componentes de inversión agrícola, tanto para promover unidades agrícolas viables como para conseguir la seguridad alimentaria, junto con otros instrumentos para la compensación social e para mejorar la efectividad de estrategias de generación de ingresos no agrícolas.

Luego, estos criterios nos proporcionan puntos de referencia para interpretar los enfoques de desarrollo rural encontrados en este estudio.

Las discusiones sobre la complejidad de las transiciones de estrategias de vida ocurridas en la región también sugieren que no es útil hacer distinciones demasiado sencillas entre la viabilidad y la no viabilidad. Más importante es reconocer que para muchos (y probablemente la mayoría) de

los *campesinos*, la agricultura nunca constituirá una base productiva para la acumulación a nivel familiar. O dicho de otra manera, muchos y tal vez la mayor parte de campesinos en los Andes solo serán capaces de producir lo suficiente para asegurar las necesidades de subsistencia de la familia; y para algunas familias – en particular las más jóvenes – la agricultura ni siquiera jugará este rol.

Tal reflexión no debe conducir a la conclusión de que la agricultura ya no es importante. En algunos lugares donde sea posible la vía *campesina* y la transición hacia la agricultura familiar capitalizada, la agricultura será la base de la acumulación. En otras áreas continuará siendo la base fundamental para permitir la seguridad alimentaria de las familias y así continuará siendo un componente crítico de las estrategias de vida, aunque no el más dinámico ó la fuente de su viabilidad. Sin embargo, aun si la agricultura no fuera la base de la acumulación campesina, esto no significa que las estrategias de vida rurales no puedan constituirse en medios viables para fomentar tal acumulación. Así, la evidencia muestra que la gente ha producido un conjunto de estrategias de vida no agrarias que: le ha permitido abordar sus múltiples necesidades; en muchos casos mantener alguna suerte de vínculo con sus hogares en sus comunidades; y frecuentemente han incluido en una mayor o menor escala a la agricultura.

Para concluir, antes que rechazar la idea de la inviabilidad de la economía campesina en base a juicios éticos y morales, y antes que continuar insistiendo en que la agricultura puede constituir una ‘vía de salida’ de la pobreza (de Janvry y Sadoulet, 2000) y ser la base de la acumulación para los más pobres (como muchos lo han hecho), conviene buscar otra manera de enfrentar (y discrepar con) la noción de inviabilidad. Esta otra manera de responder radica en buscar como hacer que un conjunto de estrategias de vida rural sean mas eficaces y viables . Esto requiere un análisis desagregado y cuidadoso de: las muchas estrategias de vida rural que ya existen; los factores que obstaculicen la productividad de cada una de ellas; la potencialidad de diferentes tipos de intervencion para enfrentar estos obstáculos. Se requiere también un entendimiento de las aspiraciones de los diferentes segmentos de la población rural: los más acaudalados y los más pobres, hombres y mujeres, jóvenes y viejos, niños y adultos.

3 Las ONGs Andinas, sus conexiones Holandesas e los impactos en el desarrollo rural en Perú y Bolivia

La mayor parte de las contrapartes más fuertes de las ACFs en Perú y Bolivia tienen sus raíces en los 70s, aunque unas relaciones entre las ACFs y las ONG iniciaron en los 60s y varias otras en los 80s. El soporte de las ACFs a la región empezó a pequeña escala al final de los 1960 e inicios de los 70s, intensificándose hacia fines de los 70s y habiendo permanecido fuerte desde entonces (IOB, 1998; Valderrama y Negrón, 2001^a). En todo este período, las ACFs – colectivamente – han jugado un rol crítico en el surgimiento de los sectores no gubernamentales en Perú y Bolivia: han estado entre las más importantes fuentes de financiamiento de las ONGs y en determinados momentos (menos hoy en día) lograron establecer relaciones con las ONGs del Ande más cercanas y de mayor confianza que fue el caso para la mayoría de otras agencias de financiamiento.

El propósito de este y el siguiente capítulo es proporcionar una breve visión de esta historia y las implicancias que ha tenido (y todavía tiene) para el trabajo de las ONGs en el desarrollo rural. Este capítulo enfoca particularmente el sector ONG en los Andes y su evolución a través del tiempo, las maneras como las ONGs han enfrentado los retos del desarrollo agrícola y rural, y el estado de conocimiento – tal como es – acerca de sus impactos en el desarrollo rural. El siguiente capítulo discute las formas como los programas de las ACF han influenciado y han sido parte de estos procesos.

3.1 Las ONGs Andinas a través del tiempo

Las ONGs en Perú y Bolivia tienen muchos orígenes: su inspiración y sus fundadores provienen de la Iglesia Católica, de movimientos estudiantiles, de diferentes sectores políticos de izquierda, de movimientos de trabajadores y campesinos, de programas de gobiernos reformistas, etc. (Carroll et al, 1991). Mientras estos orígenes marcaron las preocupaciones iniciales de las ONGs con temas de política y transformación social, a través del tiempo las actividades de las ONGs han ido reflejando los contextos políticos y económicos del momento así como estos orígenes institucionales. En un intento de describir cómo han ido cambiando las orientaciones de las ONGs peruanas a través del tiempo, un reciente director de DESCO, una de las ONGs de mayor influencia en Perú²³, identifica tres fases en esta evolución (Ballón, 1997):

1. Durante los 70s, las ONGs enfatizaron el rol de los grupos de base (trabajadores y campesinos) en la transformación social, viéndolos como vehículos de formas alternativas de desarrollo. Mientras el énfasis de este período significaba fortalecer estas organizaciones de manera que pudiesen capturar el Estado, las ONGs por ellas mismas eran anti-estadistas e inspiradas mayormente por la Teología de la Liberación y/o partes de la izquierda.
2. Durante los 80s, con el retorno del gobierno civil, surgieron nuevas oportunidades de participación política, y fue así que lentamente las ONGs empezaron a poner mayor énfasis en temas de ciudadanía y desarrollo local. En Perú esto condujo a un interés mayor por impulsar los gobiernos regionales y abordar temas de gobernabilidad.

²³ También el principal socio político de Cordaid en Perú

3. Si los 80s fueron marcados por el retorno de la democracia, la década de los 90s fue marcado por la fuerte influencia de una política económica neo liberal. En este contexto las ONGs empezaron a adoptar un lenguaje que giraba alrededor de terminos como la sociedad civil, la inclusión social y el mejoramiento de la articulación de los pobres con el mercado. También trabajaron en un contexto en el cual la inversión pública en el sector campesino fue recortado a un mínimo y fue concentrado en los sectores sociales (educación, salud, inversión social etc.) antes que en el desarrollo productivo.

La periodización propuesta por Ballón también puede aplicarse, *a grosso modo*, al contexto de Bolivia. Sin embargo, en este caso, es posible identificar años particulares en los cuales se dieron puntos de cambio en la evolución de las ONGs.

- Durante el final del período más reciente de la dictadura militar (1977 – 1982) existieron pocas ONGs y la mayoría estuvo ligada a la Iglesia Católica. Muchos profesionales de izquierda fueron exiliados, mientras algunos trabajaron con las ONGs y como resultado de esta vinculación, las ONGs enfatizaron la educación popular en los sectores urbanos y rurales.
- El bienio 1983-1984 marcó un punto crítico de cambio para las ONGs. Por un lado, los profesionales del gobierno de la UDP encontraron refugio en el mundo de las ONGs cuando el gobierno anunciaba iba terminar su administración prematuramente. Por otro lado, la sequía de 1982 provocó una crisis agrícola que a su turno indujo una respuesta masiva de las ONGs y de la cooperación internacional (incluyendo a las ACFs). Las ONGs crecieron en tamaño y número a consecuencia de la inyección de recursos que llegaron para los programas de emergencia y reconstrucción. Este trabajo – el cual circundó alrededor de la reconstrucción de las bases de una economía agrícola – también tuvo el efecto de confrontar a las ONGs con problemas de producción (antes que de educación o conciencia política) y, desde entonces, las ONG empezaron a enfatizar cuestiones relativas a producción agrícola, tecnología, manejo de recursos naturales así como organización socio política y educación popular. Este énfasis en la producción y la sobrevivencia volvió aun más necesario después de la implementación de la política de ajuste estructural de 1985. Entre sus varios efectos, esta política llevó a recortes en los servicios que el gobierno proveía para la agricultura campesina en las zonas altas – estos recortes implicaron que las ONG volvieron a ser las principales fuentes de apoyo para el desarrollo rural en las comunidades campesinas.
- El siguiente punto decisivo de cambio vino en los años 1993-1994. Por un lado el nuevo gobierno boliviano reclutó gente de las ONGs; luego, en 1994 se dió la Ley de Participación Popular, lo cual condujo a que los gobiernos municipales pasaran a ser actores centrales del desarrollo rural. La Ley también requerío que estas municipales basen su plan de desarrollo en procesos de planificación participativa. De este modo se priorizaba las experiencias de la ONG en el desarrollo local, pero, al mismo tiempo, requería que las ONGs coordinaran con los gobiernos municipales. En respuesta a esto, muchas ONGs decidieron dar su apoyo a la implementación de la Ley y empezaron a trabajar de forma estrecha con las municipalidades. En muchos aspectos, como resultado de la Ley de Participación Popular, los campesinos y sus organizaciones dejaron de ser los principales clientes e interlocutores de las ONGs; en cambio, las ONGs hicieron de las municipalidades sus principales socias.

Sin embargo, no obstante esta cierta similitud entre la periodización de la dinámica de las ONGs en Perú y Bolivia, resulta también importante reconocer que habían algunas diferencias significativas entre los países en cuanto al contexto de las ONGs y al contexto político. Primero, vale notar que en los 60s y 70s se destinaron considerables inversiones a las universidades y a las ciencias sociales en Perú (de hecho mucho más que en Bolivia). Uno de los muchos efectos de esto fue la formación de un grupo de académicos con orientación activista y también de un grupo de activistas imbuidos en la investigación (Lehmann, 1970). Esto ayudó a generar un número de ONGs cuya especialización era la investigación rural y el análisis político (Desco, Cepes, Centro

Bartolomé delas Casas), así como un cuerpo importante de investigación agraria y rural.²⁴ Esta investigación alimentó la formulación de estrategias de desarrollo en niveles que no se dieron en los andes bolivianos, con la posible excepción de CIPCA.

Segundo, desde mediados de los 80s e inicios de los 90s la guerra civil en Perú tuvo profundo impacto en las ONGs y su rol en el desarrollo rural. La guerra destruyó buena parte de la infraestructura social y física que había sido construida antes, desapareció o debilitó la mayoría de las organizaciones campesinas, socavó el interés de los campesinos frente a la inversión en sus fincas y en muchas zonas se forzó a las ONGs a abandonar el campo. Entre muchos de sus efectos, este período obligó a muchas ONGs a ser más pragmáticas y defensivas, reduciendo entera y severamente su capacidad (o deseo) de proponer alternativas políticas – situación aún más seria por el creciente autoritarismo del gobierno de Fujimori (1990 – 2000). Dado que los funcionarios del estado eran objetos de la violencia y del asesinato, los (ya debilitados) servicios públicos volvieron aún mas debiles. Si es que seguieron trabajando en el campo, las ONG terminaron siendo las principales ó las únicas entidades ofreciendo apoyo al desarrollo rural.

Tercero, mientras que en los 90s en Bolivia se marcó un período de mayor apertura política, en Perú la postura del régimen de Fujimori impidió cualquier colaboración real entre las ONGs y el gobierno y limitó tal colaboración a niveles locales. Así, la relación macro-política entre las ONGs del Perú y el Estado fue muy tensa y conflictiva en los 1990s y aun si hubo momentos de conversación y colaboración entre las ONGs y FONCODES (el programa social peruano) y entre las ONGs y el Ministerio de Agricultura,²⁵ estos fueron experiencias breves en que las ONGs repetidamente confrontaron una política populista, el autoritarismo y la corrupción que marcó el régimen fujimorista. Recién en el 2000, bajo el gobierno de transición de Paniagua, se cambió la situación y un buen número de personas de las ONGs (en particular socios de las ACFs) ingresaron al gobierno. La situación en Bolivia fue muy diferente y, especialmente durante el período desde 1993 a 1997, la coordinación y colaboración entre ONGs y Gobierno alcanzaron niveles sin precedentes, y muchos *cuadros* de las ONGs pasaron a posiciones importantes en el gobierno. Por lo tanto hubo mucho mas fluidez en el flujo de las ideas políticas entre las dos esferas.

Mientras las posibilidades de interacción ONG-Estado a nivel macro fue entonces muy diferente entre los dos países, a nivel micro la tendencia fue algo más convergente. De hecho, llama mucho la atención que durante los 90s en ambos países, temas de desarrollo local, poder local, y concertación fueron muy presentes en los enfoques no-gubernamentales en el desarrollo rural.²⁶ De forma algo paradójica, por haber creado un ambiente macro-político tan hostil, el gobierno de Fujimori *empujó* a las ONGs al nivel local; mientras que en Bolivia la Ley de Participación Popular en Bolivia jaló las ONGs a este nivel (aunque es cierto que las ONGs ya habían estado discutiendo enfoques micro-regionales). Cualquiera que sea el caso, en años recientes la convergencia más llamativa entre las estrategias de desarrollo rural de las ONGs en Perú y Bolivia ha estado alrededor del concepto de desarrollo local.

Otra similitud durante los 1990s entre los dos países (y de forma general en los países hispanos de Sudamérica) fue que ciertos observadores e investigadores empezaron a identificar un creciente número de problemas en el sector de las ONGs. Consecuentemente, varios autores (ej. Ballón,

²⁴ La presencia de organizaciones internacionales tales como el Centro Internacional de la Papa también ayudó a esto.

²⁵ Por ejemplo cuando Julio Alfaro fue asesor del Ministro.

²⁶ Coordinación es una pobre traducción del español *concertación*

1997; Chiriboga, 1999; Bebbington, 1996) sugirieron que en tanto avanzaba la década, era posible percibir varias tendencias de crisis entre las ONGs de desarrollo rural de los Andes:²⁷

- Una crisis de *identidad*, que en esencia era una crisis de los modelos de desarrollo. Así las ONGs reconocían la obsolescencia de sus interpretaciones anteriores del desarrollo rural, pero les resultó difícil identificar nuevos modelos que les dieran bases a partir de las cuales se diseñasen sus programas, se realizasen intervenciones políticas y también se definiese su propio rol en el desarrollo rural.
- Una crisis de *legitimidad*, en la cual los mecanismos a través de los cuales las ONGs permaneciesen responsables ante las poblaciones rurales (u otros grupos de interés) se han vuelto muy débiles. Como resultado, las ONGs son crecientemente vistas como auto-subsistentes, auto-referenciales y poco responsables a la sociedad; y
- Una crisis de *sostenibilidad*, resultante de una acentuada reducción del flujo de recursos externos de las (ONGS) (Valderrama, 1998:7). Esto ha llevado a una situación en la cual los planes de desarrollo rural propuestos por las ONGs fueron con demasiada frecuencia respuestas a las necesidades financieras de las ONGs antes que a las necesidades del desarrollo local (Valderrama,1999).²⁸

Notablemente, Holanda y por tanto el Programa de Co-financiamiento Holandés ha sido una fuente indirecta y directa para tales comentarios críticos – y no solamente porque los autores peruanos citados arriba son contrapartes de las ACFs. Una serie de intervenciones críticas hechas por vVan Beuningen de Cebemo/Bilance, por ejemplo, empezó a levantar interrogantes acerca del propósito a largo plazo de las ONGs. Sugería que, hasta cierto punto, se habían vuelto agencias auto-subsistentes y que habían exagerado su relativa importancia en la sociedad civil y obstaculizado el surgimiento de organizaciones de base comunales más autónomas (e.g. Van Beuningen, 1991; 1995). Mientras Van Beuningen levantaba interrogantes acerca de la misión de las ONGs, su legitimidad e identidad, Van Niekerk (1994) planteaba serias interrogantes acerca del impacto de los proyectos agrícolas de la ONG sobre la pobreza – de una manera muy parecida a varios estudios anteriores de grandes ONGs que también habían cuestionado el impacto de CIPCA, IPTK y CEDEP (Wils et al., 1993). Un año después, un estudio (auspiciado por el GOM) sobre las ONGs y sus redes en Bolivia también llegó a conclusiones negativas (especialmente acerca de las redes de ONG de desarrollo rural) (Wils, 1995a). Algunas han sugido que las redes nunca lograron recuperar de estas críticas (Wils, 1995^a). Mas recientemente, en el ya mencionado estudio PIED Andino Zoomers (1998, 1999) concluye que las ONGs (y otros proyectos) no lograron comprender la naturaleza real de las estrategias de vida rural y, como resultado, siempre tuvieron muy pocos impactos relevantes en las comunidades. Así, las conclusiones de ese estudio son muy fuertes: ‘... pocas intervenciones de desarrollo han ocasionado cambios de envergadura. Un análisis crítico de sus resultados indica que apenas han influenciado en la conducta migratoria de la población, ni en el medio mercantil (comercio y relaciones de intercambio), la degradación de los suelos o la erosión de recursos naturales’ (Zoomers, 1999: 65). Al hacer esta observación, Zoomers se refiere a una región en la cual cuatro de las seis principales ONGs presentes son actores dentro de la cadena de cooperación de las ACFs (IPTK, ACLO, Proagro y Plan Internacional: ibid, 62).

Es importante tomar cuenta de estas intervenciones holandesas debido a que ellas reflejan la medida en la cual las ACFs (y la comunidad en Holanda de la cual son parte) han sido participantes activos en las reflexiones sobre el futuro para las ONGs y para el desarrollo rural en Perú y Bolivia. Esto indica también el importante sentido en el cual la cadena de cooperación

²⁷ Es meritorio mencionar que este sentido de crisis – y sus diferentes elementos – fue muy aparente en un reciente encuentro de la mayoría de Federaciones de ONGs de Latino América (ALOP/ABONG/ PUCP,2001)

²⁸ Este estudio se basa en el estudio de 10 experiencias de desarrollo local planificada comprendidas en Perú (Valderrama, 1999)

entre Holanda y los Andes no es solamente un flujo de dinero. Indica también el sentido en el cual las ACFs y el mundo intelectual que los circunda en Holanda, están profundamente imbricadas con el mundo no gubernamental de los Andes. Esta imbricación complica cualquier esfuerzo de parte de las ACFs y de otros para juzgar a las ONGs – porque significa al mismo tiempo un autojuicio de ellas mismas. En años recientes, un cierto número de contrapartes percibieron que las ACFs han venido fallando de forma creciente en admitir esta responsabilidad conjunta: esto ha tenido implicaciones negativas para la calidad de sus relaciones.²⁹

3.2 Visiones no-gubernamentales sobre la agricultura y el desarrollo rural

Paralelamente a sus cambios institucionales, también los enfoques de las ONGs respecto a la agricultura y al del desarrollo rural han ido cambiando³⁰. Nuevamente debemos ser cautos para no generalizar demasiado. El mundo de las ONGs es diverso y entre las apoyadas por las ACFs hay diferentes conceptualizaciones de la agricultura. De todas maneras, se pueden identificar diferentes esquemas de pensamiento entre estas ONGs, con algunos más dominantes que otros en determinados momentos.

Un punto de partida útil para tal categorización es el estudio de ICCO de sus contrapartes que trabajan en la agricultura sostenible, realizado a inicios de los 90s (de Zeeuw et al., 1994:53). Este estudio concluyó que entre estos socios hubo tres grandes enfoques sobre la intervención en agricultura:

- ONGs que promovieron la modernización de la agricultura por medio de insumos externos (incluyendo variedades modernas y agroquímicos), crédito, capacitación e irrigación.
- ONGs que promocionaron enfoques más agroecológicos, mediante trabajos en cuencas y en el manejo de recursos naturales, proyectos de pequeña escala y sistematización de experiencias.
- ONGs que promovieron fortalecer ‘la cultura Andina’ a través de intervenciones que enfatizaron la recuperación y posterior desarrollo de tecnologías andinas, formas de organización social y otras prácticas culturales.

También identificaron un cuarto grupo de ONGs que, más allá del *tipo* de desarrollo agrícola en el que creían, focalizaron su trabajo en las restricciones políticas y económicas al desarrollo local y así trabajaron en temas de organización socio-política, política macro económica y provisión de información a gran escala.

Estas distinciones, si bien útiles, son difíciles de aplicar en la práctica porque uno siempre encuentra actividades que se dirigen a fortalecer dos o tres de estos enfoques dentro de la misma ONG. Tal vez una interpretación más razonable sería que cada una de estas corrientes de pensamiento influyen a una determinada ONG, quien a su turno encuentra a su modo la forma de combinar estas ideas. Lo que si parece ser cierto es que la fuerza relativa de estas diferentes corrientes ha cambiado a través del tiempo. En los primeros periodos el enfoque de la modernización fue más prominente. A consecuencia de las experiencias decepcionantes con variedades modernas de cultivos y agroquímicos³¹ siguieron enfoques agroecológicos y andinistas, los cuales fueron mas prominentes en los 1980s y 1990s. En años recientes – después de resultados igualmente decepcionantes con estos enfoques – la escuela de la modernización se re-fortaleció pero con un énfasis ligeramente diferente. Hoy, el acercamiento a la modernización está menos definido por su compromiso con las tecnologías de la Revolución Verde; está más

²⁹ Con mayor detalle retomamos el tema en el capítulo 7

³⁰ En un posterior capítulo trataremos sobre las formas cómo las ONGs conceptualizaron el desarrollo rural en el caso en estudio.

³¹ Por ejemplo dos programas que hicieron esto a gran escala en Bolivia fueron Plan Sequía y PRACA (en sus momentos mas iniciales) . Estos fueron sub programas dentro de programas de ONG incluyendo a todas las ONGs bolivianas estudiadas en este caso, y muchas otras . Los programas recibieron considerable soporte de GoM/ACF.

bien relacionada con la promoción de la intensificación de la producción agrícola, de las organizaciones económicas campesinas, de la integración al mercado y de formas relativamente occidentales de democracia. En la práctica esto ha guiado a enfoques que enfatizan, *inter alia*:

- La provisión de crédito a tasas de interés cada vez más cercanas a aquellas que permiten el auto-financiamiento.
- La provisión de tecnología de riego para fortalecer los procesos de intensificación, especialmente en torno a los productos orientados al mercado (productos lácteos, horticultura, etc.)

Los procesos de concertación entre los actores locales (especialmente organizaciones comunales, municipios, gobiernos distritales, ONGs y oficinas sectoriales) en cuanto a la planificación el monitoreo y la toma de decisiones. Este último tema generalmente va bajo el nombre de desarrollo local, concertación local o fortalecimiento institucional local.

Este cambio hacia enfoques que tienden a enfatizar el fortalecimiento de las capacidades de las familias y comunidades para negociar en sus relaciones con el mercado y el estado, antes que rechazar estas mismas relaciones y buscar formas alternativas de desarrollo, está bien representado entre los socios de las ACFs y ha estado acompañado de otras tendencias interesantes durante los 90s. Un argumento que se escucha con cada vez más frecuencia (e.g. Wils et al., 1993; Novib, 1994: 51) pretende que las ONGs especializadas tienen mayor posibilidad de tener mayor impacto que las ONGs multifuncionales (quienes tienden a insistir en enfoques que combinan un rango de actividades en localidades determinadas). Esto presenta un reto para las ONGs más antiguas y visibles (quienes todavía tienden a dominar el portafolio de las ACFs), justamente porque son generalistas más que especialistas. De hecho, las ACFs conllevan alguna responsabilidad por haber promovido esta tendencia hacia el multifuncionalismo en las ONGs. Otro factor que explica este fenómeno es la tendencia de que cada ONG tenga su propio 'territorio', una práctica que también los lleva a adoptar múltiples funciones dentro de ese territorio. De todas maneras, llama la atención que en la última década, un cierto número de estas ONGs 'históricas' ha respondido a estas limitaciones – por lo menos en el sector de servicios financieros y crédito – formando consorcios que manejan programas especializados en los cuales las ONGs se involucran como inversionistas y propietarios pero no necesariamente como implementadores. Son ejemplos en esta línea, Aned, Fades y el esfuerzo de unas ONGs peruanas para crear una EDPYME³² en los Andes del sur.

Estas entidades especializadas en servicios financieros han recibido un apoyo significativo de Novib e Icco, y están claramente orientadas a fortalecer la integración al mercado y la modernización económica rural. Por cierto, puede decirse que las dos tendencias dominantes del pensamiento de las ONGs en el desarrollo rural desde mediados de los 90 han sido fortalecer :

- La provisión de servicios financieros especializados; y
- La coordinación Inter-institucional local³³

A su turno, las ACFs han apoyado cada uno de estos enfoques.

³² Las EDPYMES son 'pequeñas o medianas entidades de desarrollo empresarial' una forma legalmente reconocida para los servicios financieros en Perú. Son entidades análogas a los Servicios Financieros Privados requeridos por la legislación boliviana

³³ Así, bajo el alcance de esta evaluación, es meritorio reflexionar cuánto de estos propósitos son una versión de sociedad civil de corte neoliberal: el primero concierne con hacer realidad el acceso al mercado para los segmentos más pobres de la sociedad; el segundo implica hacer posible la participación política para los mismos segmentos. Sin embargo los modelos más generales de mercado y de democracia representativa y deliberativa no fueron abordados, aunque ciertamente estos fueron aceptados –como sugiere Ballón (1997) para las ONGs en Perú en los 90s.

3.3 Evaluando los impactos de las ONGs en el desarrollo rural

Las ACFs holandesas han apoyado un buen número de evaluaciones. Los proyectos grandes son evaluados con bastante frecuencia y los equipos de evaluación generalmente incluyen a algunos de los profesionales de mayor calidad en la región. Sin embargo los énfasis de estas evaluaciones varían considerablemente. De hecho, cuando se hizo el inventario inicial para este estudio, un punto de cierto desacuerdo entre los autores y las ACFs fue hasta que punto estas evaluaciones abordaron temas de impacto sobre pobreza y estrategias de vida. De las 48 evaluaciones que este estudio identificó, conducidas tanto en Perú como en Bolivia desde 1990³⁴ (de Morrée y Nijenhuis, 2000: anexo 11), los autores sugieren que solo 13 abordaron de manera significativa temas de impacto sobre estrategias de vida³⁵. En la mayoría de las evaluaciones (33) el énfasis fue puesto más bien en el desarrollo institucional.

Aunque las ACFs insistieron en que fueron más que 13 las evaluaciones que abordaron temas de impacto, la tendencia general identificada sigue siendo importante. Por un lado, aun cuando las ACFs hacen un buen número de evaluaciones, no queda nada claro cómo la forma usual en la que éstas son realizadas puede permitir evaluaciones de impacto; en la mayoría de casos estas se basan en las percepciones de informantes clave y de unas cuantas personas que viven en las áreas rurales. En un período de tres a cuatro semanas, que incluye la revisión de fuentes documentales de la institución y la elaboración de informes, la posibilidad de identificar impactos es más que remota – y más aun cuando las ONGs no tienen montados sus propios sistemas de PME y/o de sistematización en base a estudios de caso. En tal contexto no es razonable esperar que tales evaluaciones digan mucho acerca del impacto de las intervenciones.

De cara a tal situación, lo mejor que puede hacerse es:

- Identificar los impactos sobre la base de las percepciones de informantes clave, bajo la premisa de que estos informantes: (i) son honestos; y (ii) tienen su propio modelo mental de una línea de base frente a la cual puedan comparar el cambio.
- Focalizar la atención en cuestiones institucionales, bajo la premisa de que si la ONG está lógica y estratégicamente organizada alrededor de sus objetivos, sus posibilidades de lograr impactos están más cercanas (y viceversa); de la misma forma, es más probable que pueda ser capaz de sostener estos impactos en el tiempo a diferencia de una ONG débil institucionalmente.

Esto es esencialmente lo que han hecho las evaluaciones de las ACFs. Si uno acepta estas aseveraciones (las cuales probablemente son igualmente razonables que ciertas aseveraciones *ceteris paribus* que se hacen en estudios de impacto que aspiran al control de los factores contextuales), entonces el stock existente de evaluaciones puede servir para esbozar ciertas inferencias acerca del impacto. Si, a su turno, esto se combina con otros estudios conducidos en sectores afectados por la cadena de cooperación de Holanda en los Andes, entonces puede construirse un razonable panorama del impacto. Los siguientes párrafos discuten dimensiones clave de este panorama.

3.3.1 Impactos de las ONGs apoyadas por las ACFs en las estrategias de vida rural

De manera general y solo con algunas significativas excepciones, se puede decir que no es muy alentadora la evidencia encontrada en fuentes secundarias sobre los impactos que han tenido las intervenciones de las ONGs apoyadas por las ACFs en las estrategias de vida en el campo (vale decir es poco probable que las evaluaciones de impacto de los programas del sector público

³⁴ No obstante, 48 no es el número completo.

³⁵ Se juzgó que catorce de estas evaluaciones tuvieron elementos que consideraron los contextos políticos, económicos y/o ecológicos en los sistemas de producción del campesino.

llegarían a conclusiones más positivas tampoco). Si hay alguna discusión de impacto en estos documentos, queda en un nivel bastante general y tiende a ser no muy positiva (IOB, 1998: capítulo 7).³⁶ Esta observación es consistente con lo apreciado por un estudio hecho por el GoM en 1995 donde se concluye que ‘lograr el uso sostenible de la tierra y el alivio de la pobreza con los grupos realmente marginales de la sociedad, como los que forman parte de la población objetivo de [las ACFs y sus socios], está lejos de ser una tarea fácil’ (Cebemo et al., 1995: i).

Lograr tales impactos es particularmente difícil en el ámbito del Altiplano. Así, las evaluaciones que se han hecho en Puno (Milligan, 1995, 1997; Haverkort y Milligan, 1997), aunque básicamente abordan temas (y crisis) institucionales de las contrapartes, sugieren que hay poca evidencia de impacto en las estrategias de vida de la población.³⁷ Del mismo modo, las evaluaciones del trabajo de CIPCA en La Paz son pesimistas (Alemán et al., 1999)³⁸ y aunque CIPCA cuestionó estas conclusiones y el limitado tiempo en que el equipo permaneció en el campo, los hallazgos de la evaluación fueron consistentes con un estudio anterior, el cual incluyó una mayor presencia en campo. De hecho, en dicha investigación, van Niekerk (1994:318) sugirió que las intervenciones de CIPCA tanto en Ayo Ayo como en Santiago de Machaca habían tenido una tasa costo beneficio negativa, al menos si éstas se juzgan a partir de sus impactos en las estrategias de vida.³⁹ Sus hallazgos para el trabajo de CCAIJO en Ocongate (Cusco) fueron similares.

Lo encontrado en los estudios realizados en los valles y cuencas inter andinas de Perú y Bolivia no es mucho más positivo, aunque en estos casos hay más evidencia de impacto en ciertas micro regiones. Las evaluaciones del trabajo del IAA-Canas en los valles altos de Cusco (Milligan, 1992) insinúan poco impacto, y de manera parecida una evaluación del trabajo de Arariwa en el Valle Sagrado de los Incas pone en duda de que se hubieran dado significativos impactos en las estrategias de vida en las zonas más altas del valle (Urrutia, 1998).⁴⁰ Como anotamos, un amplio cuerpo de investigación en los valles de Chuquisaca y Chayanta es también pesimista acerca del impacto agregado de ONGS tales como IPTK, ACLO, Proagro, Plan Internacional u otros (Zoomers, 1998).⁴¹

De todas maneras, tanto en estos como en otros pisos ecológicos algo más bajos, la imagen general no es tan consistentemente pesimista como lo es en el Altiplano. Así, tanto evaluaciones como estudios han demostrado interesantes impactos en localidades como: los Yungas, donde trabaja Qhana (Muñoz et al., 2000); las comunidades del sector más bajo del valle sagrado donde trabaja Arariwa (Urrutia, 1998; Chevarría, 2000); las partes más bajas de Mizque, donde trabaja Cedagro (Sandoval, et, al., 1998); y las zonas con riego en Chuquisaca donde trabajan IPTK y ACLO (Soriano, 1999). En cada caso, los estudios sugieren que han habido mejoras en los niveles de vida a lo largo de la década pasada y que mucho de esto tiene que ver con la presencia de las ONGs en cada zona.

³⁶ Estudios de otros programas europeos de co-financiamiento en Bolivia llegaron a conclusiones similares –por ejemplo ver Bebbington y Copp, 1997 para el programa de co-financiamiento Sueco.

³⁷ También citamos nuestras propias entrevistas con Walter Milligan.

³⁸ Esta evaluación fue mucho más positiva acerca del impacto de CIPCA en tierra bajas, donde los factores contextuales son menos apremiantes.

³⁹ Aunque van Niekerk no lo manifiesta, las implicaciones de tales hallazgos muestran que hubiera sido mejor dar el dinero directamente a las familias. Tal sugerencia fue hecha en el caso de Chile, cuando Jorge Echenique argumentó (maliciosamente) que tal vez el programa nacional de transferencia de tecnología pudo tener mejor impacto dándoles cheques antes que proveerles de asistencia técnica.

⁴⁰ La contribución de Urrutia se respalda en un antropólogo peruano que trabajó en las comunidades de Ollantaytambo donde Arariwa tuvo proyectos (María Elena García, Universidad de Wesleyan, comunicación personal, 2001)

⁴¹ La mayoría de las ONGs cuyos impactos son comentados en el estudio fueron apoyadas por una u otra ACF.

Notablemente, en aquellos casos donde parecían haber impactos positivos hay también una serie de factores contextuales que pueden ayudar a explicarlos⁴². Primero, los mercados tienden a ser relativamente más accesibles. Puede ser que este acceso se debe a la ubicación de la intervención – los caminos están cercanos, los centros de mercado no están muy distantes o la economía turística local está creciendo. Puede ser también que las ONGs en cuestión ubicaron considerable énfasis en la mejora del acceso al mercado: trabajando directamente en las cadenas de comercialización, fortaleciendo las organizaciones económicas, y/o promocionando el cultivo de productos de mayor valor en el mercado. Segundo, en muchos de estos casos, las ONGs han trabajado en el desarrollo de infraestructura para facilitar la producción de estos cultivos; en particular han invertido en sistemas de irrigación (tal como en Mizque y partes de Chuquisaca). Aunque esto significa que los impactos en las estrategias y niveles de vida han sido diferenciados (dependiendo de si las familias tuvieron acceso a la irrigación o no, o si obtuvieron un conocimiento adecuado del manejo de agua), por lo menos se puede decir que para al menos algunas familias, dichas intervenciones llevaron a un incremento en la seguridad alimentaria y una cierta acumulación de activos (Soriano, 1999: 14, 38). Entonces, estos casos sugieren que ciertas intervenciones han tenido impactos en las estrategias de vida, pero solamente bajo ciertas condiciones (c.f. Soriano, 1999: 15).

Nos parece también importante señalar una limitación de estas evaluaciones, la cual tiene que ver con sus horizontes de tiempo. La mayoría se limitan a un análisis de los cambios que se han dado durante el ciclo de la intervención (típicamente un período de tres años y a lo más de cinco años): este es por lo general un período muy corto para permitir cambios significativos. Interesantemente, aquellos estudios que tienen una visión histórica más extensa para analizar los cambios que se han dado durante toda la permanencia de la ONG en una zona, parecen inclinarse a arribar a conclusiones positivas.⁴³ Por ejemplo, el estudio de Sandoval (1998) de desarrollo local en Bolivia (y el análisis econométrico que fue elaborado sobre la base de su trabajo: Grootaert y Narayan, 2001) sugieren importantes cambios en el acceso a los recursos, en las estrategias y niveles de vida y en la gobernabilidad durante la época reciente de Mizque, Villa Serrano, Charagua y Tiahuanacu. Además sugieren que buena parte de este cambio ha sido un efecto de la forma cómo las ONGs se han imbricado en estos lugares – estas ONGs fueron Cedeagro, Cedec y Cipca, contrapartes de Cordaid, Cordaid y Novib respectivamente. Los autores argumentan que cambios en la gobernabilidad y las capacidades humanas (o en otras palabras, el capital social y humano) permiten a la postre cambios en estrategias y niveles de vida. No obstante, estos procesos causales son lentos y por tanto sobrepasan el lente a través del cual se hacen las evaluaciones de impacto en base a proyectos.⁴⁴

3.3.2 Desarrollo institucional

En la medida en que estos estudios evaluativos no son muy optimistas acerca del impacto en las estrategias de vida de las intervenciones en desarrollo rural de las ONGs, los factores explicativos que estos trabajos encontraron pueden clasificarse en tres amplios grupos. Algunos ilustran un impacto limitado en función de las múltiples restricciones al desarrollo en los sectores en los cuales trabajan las ONGs. Otros (tal vez más frecuentemente) resaltan la influencia adversa de las condiciones macro-económicas y políticas, las cuales limitan enormemente las posibilidades para lograr cambios positivos en los niveles de vida rural. Este ha sido particularmente el caso de los

⁴² Vale la pena necesario señalar que muchas de estas condiciones se corresponden con aquellas identificadas en el estudio de tipo más econométrico de Escobal (2001).

⁴³ Estos estudios tienden a ser financiados como investigaciones antes que evaluaciones sujetas a términos de referencia.

⁴⁴ Por razones de transparencia, deberá notarse que es un argumento con el que tenemos simpatía y concuerda con lo argumentado para el caso de Ecuador. Véase A. Bebbington, 2000.

1990s, período durante el cual los programas de reforma del sector público redujeron considerablemente los recursos públicos para la inversión en el campo, al mismo tiempo que se mantuvo una sostenida política de importación de alimentos. Finalmente, otras evaluaciones subrayan la influencia de problemas institucionales en las ONGs en el impacto logrado. De estos factores, solamente el tercero es algo sobre lo cual la cadena de cooperación ACF-ONG puede actuar. Por tanto, en la medida en que las evaluaciones explican la carencia de impacto en función de la debilidad institucional de las ONGs, dan respaldo tanto a la tendencia general de las evaluaciones de la ACF, cual fue el de focalizar y resolver estos requerimientos institucionales, como a la atención significativa que dieron a esto las ACFs.

Son muchas las formas de problemas institucionales que se observaron en las evaluaciones encargadas por las ACFs. Estas incluyen: la dependencia financiera de las ONGs respecto de la ACF; la excesiva concentración de poder en el Director y la debilidad de mecanismos de control sobre aquel; las relaciones problemáticas con las organizaciones campesinas, relaciones en las cuales las organizaciones y ciertos líderes son financieramente dependientes de la ONG; la limitada capacidad profesional en la ONG; sistemas de planeamiento, monitoreo y evaluación que son mal diseñados, ó inexistentes; un pobre conocimiento y sensibilidad sobre el tema de género; la administración de líneas de crédito de forma poco empresarial; etc. Esto no quiere decir que cada evaluación menciona todos estos problemas, y de hecho algunos problemas (especialmente aquellos que tienen que ver con la administración de créditos) han recibido bastante atención (con mucho soporte e insistencia desde las ACFs). El punto más general es que muchos de los socios de las ACFs han tenido problemas institucionales. En la medida en que una institución en crisis difícilmente va tener gran impacto, fue por tanto coherente que las ACFs encarguen evaluaciones focalizadas en problemas institucionales más que en el tema de impacto.

3.3.3 Los usos de la evaluación

Muchas evaluaciones fueron solicitadas por las ACFs – y algunas de ellas fueron realmente muy buenas. Hay algunos casos claros en las cuales las evaluaciones han influenciado definitivamente en el pensamiento de la ACF. En otros casos ayudaron a apoyar decisiones para terminar con el financiamiento. Fue por ejemplo el caso de la (dolorosa) decisión de Novib de terminar su apoyo a Ineder, quien había sido una de sus más grandes y historicas socias en Bolivia. Las evaluaciones críticas a Ineder ayudaron a concluir con la decisión de terminar esta relación (Cherrett et al; 1994). La difícil decisión de parte de ICCO de cerrar su apoyo a CAME y de salir de Puno fue también tomado parcialmente en base a los resultados de evaluaciones (Haverkort y Milligan, 1997). En otros casos las evaluaciones condujeron a tomar decisiones de proporcionar un apoyo ‘puente’, hasta que la ONG pudiese elaborar en más detalles su misión y estrategia, como por ejemplo fue el caso reciente entre Cordaid y Ccaijo luego de una evaluación institucional (Santacruz, 1998).

Más aún, dado que muy pocas evaluaciones dicen algo sustantivo acerca del tema de impacto, no ha sido posible que las ACFs pudiesen fundamentar sus decisiones de terminar o continuar apoyando una contraparte en base a su impacto en la pobreza. Tales decisiones tuvieron que basarse en otros criterios, en particular aquellos relacionados a la capacidad y el desempeño institucional.

De este modo, las evaluaciones fueron claramente de utilidad para las ACFs; sin embargo, no queda claro si ellas fueron utilizadas tan plena y fructíferamente como debieron ser. Con mucha frecuencia, los funcionarios de programa simplemente están demasiado ocupados para digerir y reflexionar sobre como usar los resultados de las evaluaciones, más allá del diseño de nuevas condicionalidad ó elementos de un subsiguiente financiamiento. Y si este es el caso para las

ACFs lo es más aun dentro de las ONGs. En verdad, frecuentemente (cualquiera sea la evaluación) las evaluaciones son vistas como interrupciones en el trabajo cotidiano de la ONG – particularmente si son evaluaciones externas. El equipo de evaluación llega, las rutinas cambían, el equipo sale y las rutinas se reanudan – y pocos de los resultados de la evaluación son tomados en cuenta por la ONG. Por cierto en muchos casos el equipo no administrativo de la ONG (quienes son al final quienes implementan los programas) desconoce los resultados o los alcances que de las evaluaciones.

Vale agregar una observacion adicional – que la misma rapidez con la cual algunas evaluaciones se realizan implica que muchas veces sufren problemas de diseño y de metodología. Si combinamos todas estas reflexiones, una conclusión legítima es que podría ser provechoso reducir el número total de evaluaciones e intentar coordinarlas con otras agencias financieras de modo que puedan contar con mejores recursos, que sean mejor diseñadas, que impliquen un ahorro de tiempo (en sentido agregado) y en general sean tomadas más seriamente por todos los involucrados como una oportunidad para el aprendizaje.

3.4 Conclusiones

Tanto en Perú como en Bolivia, las ONGs han pasado a ser significativos actores en el desarrollo rural. Esto ha sido aun más el caso desde que los gobiernos de ambos países fueron reduciendo constantemente su soporte a los sectores rurales y concentraron crecientemente ese soporte en los productores que percibieron como más viables. En este contexto, como ha sido acotado en repetidas veces, las ONGs tuvieron que llenar vacíos – y tuvieron que hacerlo al mismo tiempo que enfrentaban sus propios serios y crecientes problemas institucionales.

Que el sector ONG tuviera la capacidad de llenar por lo menos algunos de estos vacíos, y que pasase por tanto a ser un actor significativo en el desarrollo rural, tiene mucho que ver con el volumen y la duración del soporte no gubernamental (y bilateral) holandés. Las ACFs han estado entre las más importantes – frecuentemente la más importante – fuentes de recursos para las ONGs de los Andes.

No obstante, cuánto de esto tuvo impacto a nivel de las familias y de las comunidades no es muy claro, pues hay relativamente poca evidencia en la literatura ó producida por evaluaciones ó por investigaciones. Parte de esto se debe al corto tiempo de trabajo que ha marcado a la mayoría de las evaluaciones – marco de tiempo que hace difícil percibir si hubo o no impacto. Sin embargo, también hay importantes factores contextuales que determinan la existencia de impactos. De hecho, las evaluaciones encargadas por las ACF y las investigaciones conducidas en zonas donde la cadena de cooperación de Holanda al Ande opera han identificado los mismos factores determinantes con que aquellos identificados por recientes estudios econométricos y basados en encuestas grandes. Las carreteras, el acceso al mercado, el capital humano y los contextos de política adversa han resultado críticos en la determinación del impacto.

Sin embargo, aparte de estos problemas de contexto, resulta evidente que las condiciones institucionales dentro de las ONGs también han tenido mucha influencia en el impacto. En terminos más específicos, las crisis y los conflictos institucionales, y la calidad del diseño de proyectos y su implementación, han limitado impactos. Esto justifica la atención que las ACFs han puesto en el fortalecimiento institucional de sus socios, un tema que retomaremos en el Capítulo 7.

4 Políticas, funcionarios de las ACFs y contrapartes: la estructura del Programa de Cofinanciamiento en los Andes

Discutir las políticas de las ACF no es un ejercicio completamente independiente de nuestras discusión anterior de tipo más ‘académico’ a propósito del cambio en las áreas rurales de los Andes. No solo porque las ACFs estuvieron claramente comprometidas con ciertos elementos de estos debates, sino también porque muchas de las investigaciones citadas en los capítulos 2 y 3 han involucrado, o han sido diseñadas, o fueron ejecutadas por gente que ha sido contraparte, consultora, evaluadora, o en algunos casos staff de las ACFs.⁴⁵ Este solo hecho, debería tomarse como un indicador de la seriedad y profundidad del compromiso de las ACFs – su trabajo involucra y dialoga con actores muy relevantes en la región. En muchos sentidos, las ACFs se conectan con una comunidad intelectual y experta que es más estable que la comunidad contraparte del programa bilateral. Es, por tanto, poco sorprendente que las posiciones políticas de las ACFs reflejen prominentes corrientes dentro de discusiones amplias sobre cómo entender el desarrollo rural en los Andes. Similarmente y de forma paralela, los cambios en la política de la ACF en el tiempo reflejan tendencias en estos debates más amplios.

Luego de un breve comentario sobre el significado del aporte de Holanda para las ONGs de los Andes, este capítulo discute aquellas políticas de las ACFs – tanto para promover el desarrollo rural como para guiar las relaciones con sus contrapartes – que han influido en la naturaleza de estos flujos financieros. Seguidamente se discuten las formas bajo las cuales estas políticas se tradujeron en la práctica – cuyo reflejo ha sido la distribución de los recursos de inversión de las ACFs y la selección de sus contrapartes. Como resultará claro aparecen aquí cierto desencuentros: desencuentros entre las interpretaciones teóricas del cambio rural que tienen las ACFs y la forma final de sus políticas; y también desencuentros entre las políticas que figuran en documentos escritos y su materialización en la práctica. Tales desencuentros no son sorprendentes, ni deberían (necesariamente) invocar la crítica.⁴⁶ El mayor interés debiera estar en averiguar porqué ocurre y qué es lo que este proceso puede decirnos acerca de la naturaleza de la cadena de cooperación entre Holanda y los Andes y acerca de las posibilidades de desarrollo rural.

4.1 Las ONGs Andinas y flujos financieros desde la ACF y

Como sugerimos en el capítulo 3, la historia de las ONGs en los Andes es también una historia de la Cooperación Holandesa. Esto es aún más claro cuando nos remitimos a la información sobre las fuentes financieras de estas ONGs. Para ello usamos datos recientes de Perú, pero así como otros investigadores, creemos que el panorama general en Bolivia es muy similar.

Un reciente estudio (Valderrama y Negrón, 2001a, b) pretendió por primera vez recoger información agregada de los flujos de financiamientos hacia el sector no gubernamental en Perú. En él, los autores accedieron a la información financiera de lo que ellos consideraron ser las

⁴⁵ Por ejemplo Julio Berdegué, Manuel Chiriboga, Claudia Ranaboldo, Miguel Morales, Godofredo Sandoval, Niko van Niekerk, Dicky de Morré, Mariano Valderrama, Fernando Eguren, Juan Rheineck y otros.

⁴⁶ Así, muchos otros estudios de la política y la práctica en el sector público así como de los negocios privados, han mostrado el mismo desencuentro. En política pública, un bonito ejemplo de Perú es Cleaves y Scurrah (1980); sobre negocios, ver J. Pfeffer (2000).

principales 56 ONGs en Perú. Esta información mostró que, si se combinan los flujos financieros públicos y privados, Holanda fue – después de los Estados Unidos – la segunda fuente más importante de recursos para estas ONGs. Si consideramos solamente el flujo financiero privado, la influencia holandesa aparece aún más significativa. De acuerdo a Valderrama y Negrón (2001), las tres ACFs de nuestro estudio ocupan tres de los primeros cuatro lugares como fuentes de financiamiento; y Holanda y Alemania son claramente las principales fuentes de financiamiento privado para las ONGs en Perú. Mientras varias otras ONGs internacionales canalizan más recursos hacia Perú que lo que hacen las ACFs (por ejemplo, CARE, la Agencia de Socorro Adventista, World Vision, ActionAid, etc.), estas utilizan estos recursos para implementar sus propios programas.

Resulta interesante que, adicionalmente a las ACFs, el Programa Bilateral Holandés ha sido también una importante fuente de financiamiento para las ONGs peruanas – el cuarto más importante entre las fuentes públicas y la más importante entre la cooperación bilateral europea. Dado que, desde este año, el Perú ya no va ser un país prioritario para el Programa Holandés, la importancia de esta fuente presumiblemente va declinar en importancia (excepto para actividades relacionadas al medio ambiente). En Bolivia, en cambio, el programa sigue siendo importante.

Mientras es siempre importante ser cauto con esta clase de información – por la poca precisión o sub estimación en las respuestas de los informantes – parece evidente que la historia de las ONGs peruanas no puede ser trazada sin mencionar al mismo tiempo el rol crítico de la Cooperación Holandesa, tanto privada como pública. En el caso de Bolivia, aun cuando no se tiene información cuantitativa de la misma calidad, creemos que la situación es parecida.

4.2 Políticas de desarrollo rural y de partenariado de las ACF

Si el financiamiento de las ACFs ha jugado un rol tan importante en el surgimiento del sector de ONGs (y sobre todo de las ONGs rurales) en estos países, es importante saber y entender cómo las políticas de las ACFs porque se supone que influirán en las actividades sostenidas dentro de este sector. Sin embargo, en la práctica pareciera que estas políticas tienden a ser tanto reactivas a la naturaleza del sector como proactivas en influenciar la forma cómo ha ido tomadando.

4.2.1 Políticas de desarrollo rural

De las tres ACFs, **ICCO** ha sido la más explícita en tratar de delinear una posición política para la sostenibilidad de la agricultura y el desarrollo rural (Icco, 1989, 1995). También ha sido más explícita que Novib o Cordaid en hacer que lo rural sea el eje de su trabajo en los Andes y, además, un tema central en todo Latinoamérica y el Caribe (Icco, 1995). Este énfasis refleja el resultado de un proceso de cambio que empezó a mediados de los 1980. Anteriormente, el trabajo de Icco había enfatizado cuestiones de transformación social, trabajando con ONGs con raíces en la izquierda radical. Frente a la democratización y los sustanciales cambios de política que se han dado en la región, un nuevo equipo de Icco vió la necesidad de cambiar el énfasis de su trabajo, re-orientandolo hacia cuestiones de producción (Icco, 1989; Verhallen, 1992). Este equipo también alentó que, dentro de una preocupación para la producción, se abordaran temas relativos a cuestiones étnicas y de cultura (antes que solo clase); un cambio que finalmente implicaría algún cambio en su portafolio de contrapartes (y por tanto, con el tiempo, el portafolio de Icco empezó a incluir más organizaciones de base). Una pregunta mas al fondo subyacía este cambio: ‘cual es la visión alternativa para el futuro desarrollo de las comunidades’ (Icco, 1990) – una pregunta que

sigue vigente en el seno del programa de la principal contraparte política de Icco en Perú (Cepes, 1999).

Al explorar esta pregunta y desarrollar su política, Icco interactuó intensamente con sus contrapartes. Una serie de reuniones en los inicios de los 1990 dieron (a veces críticas) retroalimentaciones. Una evaluación programática ('program evaluation') posterior (de Zeeuw et al., 1994) retroalimentó este proceso y dio material para la reflexión. Luego la creación del Secretariado Rural – una plataforma binacional de los socios de Icco (pero también abierta a otras contrapartes) que trabajan en el desarrollo rural- alentó a consolidar un forum en el cual se pudiera continuar con esta reflexión y también a través del cual los socios de Icco y otras organizaciones (luego Eze y LWR) pudiesen intercambiar ideas, información y experiencias relacionadas a la sostenibilidad de la agricultura y el desarrollo rural.

La creación del Secretariado Rural también refleja otro elemento de la política de Icco: que una estrategia de promoción de la agricultura sostenible tiene que trabajar a diferentes niveles :

- El nivel de la comunidad, donde los proyectos intentan relacionar temas de producción, empoderamiento y cultura (y de esta forma, en muchos casos, lo hacen con organizaciones de base o ONGs más basistas)
- El nivel de apoyo a servicios intermediarios, desde el cual los servicios (en particular los de crédito) son suministrados para fortalecer el desarrollo local.
- El nivel de redes, en el cual las ONGs compartan experiencias, aprendan unas de otras y también unan fuerzas para desarrollar nuevas ideas y promover políticas de diálogo. Icco ha invertido mucho a este nivel, mucho más que las otras ACFs.

La 'visión' de desarrollo rural que emerge del trabajo de Icco a estos diferentes niveles ha continuado siendo básicamente agraria, aún cuando en varios documentos de política reconocen que es importante apoyar el empleo no agrícola y la generación de ingresos extra-prediales.⁴⁷ En años recientes, sin embargo, dentro de Icco los debates internos sobre este tema se incrementaron, un proceso en lo cual algunos funcionarios empiezan a considerar la posibilidad de que partes significativas de la economía agrícola altoandina podían no ser viables en el largo plazo. Empero, si se debiera actuar, y cómo, sobre esta reflexión, no ha sido resuelto.

Novib tiene una portafolio de socios que que más variada (si bien más pequeña) que aquella de Icco, y así – sin que sea sorprendente – su política sobre el desarrollo rural es formulada dentro de posiciones políticas más amplias sobre el desarrollo en Perú (Wehrkamp, 1990; Gonzalez et al., 1995) y Bolivia (Novib, 1994).⁴⁸ En términos muy elementales, esto ha implicado que la política de Novib estableció la distribución de los recursos entre el desarrollo rural y urbano más o menos en función de la distribución demográfica en los dos países. En los años 80 esto implicó una disminución relativa del apoyo al desarrollo rural (cayendo de un 80 % a un 29 % del presupuesto global de Novib en Perú entre 1983 y 1989: Wehrkamp, 1990: 25). Se suponía que el mismo proceso iba darse durante los 90s, sin embargo en la práctica esto no ocurrió, y tanto en Perú como Bolivia Novib todavía trabaja con casi los mismos socios con quienes trabajó en los 90s. Por un lado, esta continuidad refleja el éxito de las contrapartes en la negociación frente a los recortes presupuestales; tal vez también refleja la tendencia de los funcionarios de programa de Novib de evitar conflictos que hubieran sido inevitables si se hubiera intentado reducir del número de socios y/o de los niveles de financiamiento por socio. En Bolivia un factor adicional

⁴⁷ Este tema surge por ejemplo en Icco, 1989 ; Icco, 1994; de Zeeuw, 1994; Cebemo et al., 1995.

⁴⁸ Es de notar que Novib no haya desarrollado documentos de política en Perú desde 1990 (evaluado en 1995) o en Bolivia desde 1994 (el cual pretendió cubrir el período hasta 1998). Como resultado, la política ha sido manejada recientemente por un programa mezcla de la percepción del funcionario y la inercia.

que determinó continuar con la focalización rural fue que Novib no tuvo éxito en su esfuerzo de encontrar nuevos socios urbanos.

Las políticas substantivas de política de desarrollo rural trazadas en los dos documentos de política son menos detallados que aquellas en los documentos de Icco. En el Perú, se identifican seis temas como elementos del enfoque de Novib en el desarrollo rural (significando que el número de temas es ligeramente menor que el número de sus contrapartes rurales!). Estos son: soporte a la regionalización (descentralización); cambio en las relaciones de género; sostenibilidad; seguridad alimentaria; comercialización; y derechos humanos. Desde entonces, Novib ha trabajado con contrapartes en Perú para desarrollar un concepto de Manejo de Cuencas Integradas como tema unificador en este trabajo. En Bolivia, el alivio de la pobreza y la expansión de las oportunidades económicas se identifican como la base de los objetivos de política de Novib – lo cual hace que el trabajo rural resulte crítico pues la gente más pobre reside en los sectores rurales (Novib, 1994: 49). No obstante, componentes específicos de la estrategia de desarrollo rural no son identificados en detalle más allá de una interesante (y potencialmente importante) reflexión de que el futuro trabajo debería concentrarse en fortalecer las organizaciones de productores así como las sindicalistas y en mejorar las relaciones entre las dos.⁴⁹ Aunque un estudio llevado a cabo a través de la plataforma de contrapartes de Novib en Bolivia (García et al., 1999) constituyó un intento de desarrollar una estrategia más detallada, tuvo poco o ningún impacto en la práctica de las contrapartes (ver capítulo 7).

La relativa vaguedad de las políticas rurales elaboradas por Novib significa que en la práctica los componentes sustantivos de su estrategia de desarrollo rural son definidos en gran medida por lo que hacen sus socias. Las actividades de las contrapartes son variadas (como apunta Novib, 1994: 45) y finalmente circundan alrededor de ‘algo productivo, combinado con capacitación, organización y algún tipo de servicios’, todo formulado dentro de una perspectiva micro regional (ibid : 45). De esta forma, la política de desarrollo rural es definida en considerable medida por las políticas y prácticas que determinan la selección de las contrapartes – políticas que (ver abajo) privilegian la selección de ONGs grandes y redes. Por esta razón en la práctica es difícil conceptualizar el soporte de Novib a las actividades rurales en uno u otro país como un programa. Es más bien la suma de sus partes, partes que han sido definidas en gran medida por las relaciones históricas con ciertas ONGs (ver abajo).

Dicho esto, debemos recalcar también que el debate sobre la viabilidad de la economía rural se ha dado más en Novib que en Icco. Los documentos de política en ambos países en 1990 (Perú) y 1994 (Bolivia) reconocen el poco impacto que ha tenido el trabajo de Novib en los sectores rurales. Luego los documentos sugieren que quizás tendría más sentido invertir en agricultores medianos dado que tengan más capacidad de ser agentes de cambio económico y social que los campesinos más pobres (aunque los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante de tal estrategia con el alivio de la pobreza no se especifican).⁵⁰ A nivel proyectos, Novib ha alentado a socios tales como Cipca e IPTK a reconocer de una manera mucho más explícita la diferenciación social que existe dentro de la población rural – una idea conceptual que también refleja una respuesta a las discusiones de viabilidad. Pero todavía el debate no se ha desarrollado tanto como debió haber hecho (porque es un debate que genera sensibilidades). Así, aun cuando el documento de política para Perú en 1990 empezó a dar lugar a estos temas, la evaluación (en 1995) de la misma política argumentó que Novib todavía tenía que tomar seriamente la noción de que los agentes de cambio en Perú remotamente serían los más pobres dentro de los pobres.

⁴⁹ En la práctica no está claro que Novib o sus socios terminaran trabajando estos temas, lo cual es desafortunado por haber podido ser un interesante puente con las preocupaciones de Icco.

⁵⁰ ‘Desde nuestro punto de vista, hay muy pocas experiencias promisorias que hayan alcanzado a los más pobres y a las poblaciones más marginadas de los Andes’ (Novib 1994 : 47), ver también Wehrkamp, 1990:26.

De las tres ACFs, **Cordaid** tiene la menos elaborada política sectorial para la agricultura y el desarrollo rural – pero por otro lado tiene el modelo de política general más desarrollado. Este marco, la llamada ‘Política Genérica’, refleja la intención de desarrollar un programa (opuesto a una colección de actividades) cuyos elementos no dependen del contexto local/nacional: ‘La política genérica aplica siempre y en cualquier situación: en Colombia y en Haití, en el campo y en la ciudad, en el sector de salud como en el sector de crédito; aplica siempre, justamente por ser genérica’ (van Beuningen, 2000: 6). Esto ha generado mucha crítica – ‘es una suerte de modelo al cual la realidad debe adaptarse’, como dijera el Director de una de las más importantes contrapartes de Cordaid en los Andes.⁵¹ Significa también que los documentos de política para cada país (los cuales son escritos y revisados cada 6 o 12 meses) resultan menos importantes debido a que es la política genérica antes que cualquier contexto nacional, que fija metas. En la práctica esto también significó que el trabajo de Cordaid se ha vuelto más focalizado en la realización de proyectos – y por cierto muchos de los entrevistados criticaron la inherente tendencia de haber ido hacia una ‘proyectitis’ – y, por tanto, actividades de investigación y de cabildeo (lobby) no pasaban fácilmente el filtro de la política genérica. No obstante – y en este sentido va más allá que las otras ACFs – la política genérica ha reflejado la intención de pensar programáticamente acerca del trabajo de la ACF en función de la definición de temas y objetivos comunes.

La política genérica sostiene que todos los proyectos deben operar y tener impactos en tres niveles (van Beuningen, 1997): la familia, la comunidad y las relaciones entre las comunidades y su entorno (de Estado, mercado y sociedad). También argumenta que los pobres deberían ser los actores protagonistas en cualquier proceso de cambio (en este sentido difiere de la posición de Novib que sugiere que los pobres probablemente no son agentes de cambio) y, por lo tanto, el rol de la ONG en cualquier intervención debe ser de subsidiaria y limitado en el tiempo (van Beuningen, 1997, 1996). La racionalidad de tal marco conceptual es que:

- Siendo genérico se facilita la comparación, la comunicación y el aprendizaje entre las contrapartes.
- Focalizando en los tres niveles (y enfatizando la pobreza) se incrementa la probabilidad de tener impactos.
- Enfatizando la generación de capacidades en los tres niveles, se incrementa la posibilidad de sostenibilidad.

Esta estructura se convierte, de facto, en el marco conceptual global para pensar cualquier intervención sectorial (como desarrollo rural, ver van Beuningen, 2000: 8); las propuestas se leen en términos de cuánto pueden responder a los tres niveles de impacto y a la concepción de subsidiariedad de la ONG, tal como lo esboza la política. Esto tiene claras implicancias en las decisiones sobre qué y a quién va a apoyar Cordaid. Mientras los proyectos rurales que sostiene enfatizan temas similares a los de Icco y Novib (agricultura sostenible con baja utilización de recursos, manejo de recursos naturales, participación, formación de capacidades locales), a diferencia de estas dos otras ACFs, Cordaid retiró su apoyo a las redes de ONG bajo el sustento de que estas no trabajan en los tres niveles establecidos por la política genérica.⁵² Otra diferencia es que cuando Cordaid discute el desarrollo rural – al menos en el lenguaje alrededor de los proyectos – se hace mucho más hincapie en la participación y la auto-gestión: ‘... es importante resistir a la gran tentación de no dejar a la gente pobre que resuelvan sus propios problemas’ (van Beuningen, 2000: 6).

⁵¹ Ver también los comentarios críticos hechos por M. Remy en una presentación de Cor van Beuningen que anticipó al tema principal en la política genérica (Descó, 1996).

⁵² Cordaid, por lo tanto, retiró su apoyo a Procade en Bolivia, pero todavía sostiene a Coincide en Cusco.

Convergencias de política y colaboraciones?

Como se observó en el capítulo 1, han sido pocas las colaboraciones financieras entre las ACFs. Esto no es resultado de la existencia de profundas diferencias de política entre ellas, excepto que Cordaid es mucho más escéptico respecto del rol de las redes que lo que son Icco y Novib. Es más bien el resultado del acuerdo tácito entre las ACFs de dividir 'el mercado de las ONGs' entre ellas. Probablemente esto sea apropiado; sin embargo, resulta interesante citar el caso de una reciente iniciativa en Bolivia porque apunta a un área en la cual las ACFs pueden colaborar y aprender juntas – un área que además ha sido anticipada (aunque esto no se tradujo a la práctica) desde hace varios años en sus respectivos documentos de política. Nos referimos a las discusiones que se han dado entre las ACFs, SNV y la Embajada de Holanda sobre la posibilidad de un programa coordinado de apoyo a las organizaciones económicas campesinas. Esta convergencia resulta interesante porque el tema ya había sido identificado en el documento de política de Novib de 1994, fue presente (aunque más implícitamente) en el documento de 1989 de Icco, y que ha cobrado mayor significado dentro de Cordaid dado que política genérica pone énfasis en apoyar a las organizaciones de base y en buscar impactos en la producción. Es posible que la convergencia también ayude a dar un mejor sentido de focalización programática a los esfuerzos colectivos o individuales de las ACFs las cuales, a la fecha, han sido solo débilmente programáticas y más bien definidas en considerable magnitud por sus corrientes portafolios de contrapartes.

4.2.2 Políticas de partenariado

Aun cuando las posiciones de las ACFs sobre el desarrollo rural son relativamente similares, hay algo más diferencia entre sus políticas de selección de contrapartes, al mismo tiempo que notables similitudes.

Divergencias

Bajo el supuesto de que el mejoramiento rural provendrá en última instancia solo a través del cambio de políticas, **Novib** (en los Andes como en todo lugar) deliberadamente trabaja con grandes ONGs cuyo actual o potencial nivel de negociación e influencia los habilita para entrar en el diálogo político. Entonces, aunque Novib trabaja con algunas ONGs más pequeñas, esta política tiene el efecto que la mayoría de los recursos se concentren en organizaciones más grandes. Además, esta política automáticamente reduce el número de organizaciones en un país que cumplan con sus criterios de partenariado. Recientemente Novib ha dado un paso adelante en este tipo de relacionamiento brindando apoyo institucional de mayor duración (4 años) a ONGs rurales tanto en Perú como en Bolivia (CEDEP y Cidiag en Perú; Cipca e IPTK en Bolivia). Este tipo de partenariado otorga a las ONGs mayor estabilidad y flexibilidad y también reduce los pesos administrativos y de reportes tanto para la ONG como para Novib. Para lograr este status, empero, se requiere que la ONG adopte sistemas de evaluación y monitoreo más rigurosos. Además, este status debe ser previamente aprobado por la Junta Directiva de Novib, un proceso difícil, que no siempre concluye en una aprobación (por ejemplo, cuando la Junta finalmente aprobó a IPTK para tal apoyo institucional, esto fue solamente después de varias negaciones).

Mientras Novib prefiere trabajar con socios más grandes, **Icco** ha tendido a privilegiar a las organizaciones más pequeñas. Esto refleja un intento explícito por trabajar más directamente con organizaciones de base (de hecho hay algunas organizaciones de base entre los socios de Icco). También refleja el hecho de que Icco da mayor énfasis que Novib en cuestiones de participación

campesina en el manejo de proyectos y más generalmente en los procesos de cambio rural.⁵³ Esta orientación data de los finales de los 80s cuando un nuevo oficial de proyectos sintió la necesidad de renovar el portafolio de contrapartes de Icco (sobre todo en Bolivia), con la justificación de que los socios existentes tenían bases muy urbanas y muy separadas (y mal informadas al respecto) de la real dinámica de cambio ocurrente en los sectores rurales. Una consecuencia de esta política es que el portafolio de contrapartes de Icco es más innovador, pero también con un mayor riesgo respecto a las otras ACFs y, por ende, con más probabilidad de retroceso y de 'fracaso' en sus proyectos precisamente debido a esta estrategia de mayor riesgo.

Aunque Icco es una organización protestante, en la práctica esta característica tuvo poca influencia en la selección de sus socios (ver también Cebemo et al., 1995: vi). Así, ha sido arduo encontrar socios fuertes ligados a la iglesia Protestante (pero no evangélica). Contrariamente, en **Cordaid** el credo religioso ha jugado un rol importante en la selección de contrapartes (y en cierto sentido la Política Genérica se basa en la enseñanza social Católica: van Beuningen, 2000: 4). En el Cusco, por ejemplo, los principales socios de Cordaid durante los 90s han estado directa o indirectamente ligados a la Iglesia Católica – por ejemplo a través de las Ordenes Jesuitas o Dominicas, o vía el trabajo social pastoral de la Arquidiócesis del Cusco.⁵⁴

Aunque los lazos a la Iglesia Católica continúan jugando un rol importante en la selección de contrapartes para Cordaid, desde mediados de los 90 la Política Genérica también ha cobrado mayor influencia en dicha selección. Se asume que las contrapartes comparten los principios de la política genérica y, en la medida en que no lo hacen, o que sus propósitos no reflejen los principios de la política, el partenariado tenderá finalmente a concluir (como lo ocurrido en el caso del Centro Bartolomé de las Casas en Cusco). Al mismo tiempo, la política influye en la toma de decisiones sobre nuevos partenariados. Tal vez la más importante influencia de la política en la selección de los socios es la noción de que las ONGs son actores subsidiarios. En el proceso de ir debatiendo esta noción, se clarificó que es la intervención de una ONG en un lugar dado el que debería considerarse subsidiario, y no tanto la ONG por sí misma. No obstante ello, esta idea ha significado que mientras Icco y Novib ven a las ONGs como actores de derecho propio – y hay por lo tanto el deseo de apoyar iniciativas y redes que fortalezcan las capacidades de las ONGs en el ejercicio de este rol (por ejemplo en la generación de propuestas políticas y en el diálogo)- Cordaid no tiene la misma visión. Como resultado, Cordaid terminó su apoyo a las redes de ONGs, retirándose de iniciativas a nivel del GoM que apoyaban a redes. También este principio significó que en ciertos momentos se agravaran las relaciones de Cordaid con algunos de sus socios (por ejemplo Aclo, Descos, Arariwa ...), con el efecto de que algunas relaciones pasaron de un apoyo institucional a un financiamiento en base a proyectos.

Convergencias

No obstante las diferencias existentes entre las ACFs sobre políticas de partenariado (diferencias que son manifiestas por los tipos de socios que seleccionan), hay también importantes similitudes. Primero, ninguna de las ACFs mantiene una presencia permanente dentro de los países en los que trabaja. Así, cuando en 1989 Icco propuso la idea de tener un representante en Lima, la propuesta fue bastante criticada por parte de un grupo de ONGs peruanas, por lo cual no prosperó. En cambio, cada ACF ha contratado una organización que da servicios de apoyo local (SAL).⁵ En algunos casos el SAL es un grupo consultivo, en otros una ONG o un equipo dentro de una ONG

⁵³ Aunque Icco, como Novib, argumentarían que las ONGs son actores sociales legítimos.

⁵⁴ Cuando un Obispo comprometido con la Teología de la Liberación fue cambiado en los inicios de los 80s, un número significativo de los equipos que trabajaban en sus actividades sociales pastorales y otras iniciativas pasaron a formar otras ONGs, que entonces fueron sostenidas por Cordaid.

⁵ Las ACFs tienen diferentes nombres para tales organizaciones - aquí los llamamos servicios de apoyo local (SALs)

(Cuadro 4.1).⁵⁵ Generalmente estos SALs son dirigidos por personas con quienes la ACF o el oficial de proyectos ha tenido una relación (muchas veces personal) de larga data. El rol jugado por estos SALs varía tanto entre las ACFs como entre los dos países. Es probable que Cordaid depende más que las otras ACFs de sus SALs, y los solicita varios roles: impartir cursos de capacitación para las contrapartes; hacer monitoreo de proyectos; proveer información complementaria sobre el contexto del país; y dar comentarios sobre ciertos aspectos de los documentos de proyectos. Icco también otorga significativa importancia a sus SALs. En cambio Novib es la que menos requiere de estos servicios, reflejando esto sus posibilidades de mantener relaciones más directas con sus contrapartes, por ser estas menos numerosas que en los otros dos casos. Cuanto influenciaron estos SALs en la selección de contrapartes es algo variable. Aunque la regla general es que el SAL no debe influir en tales decisiones (debido a que comprometería inmediatamente su independencia), a veces las ACFs les han pedido observaciones sobre propuestas para financiamiento.

Aunque es de una manera más implícita que explícita, cada ACF ha seguido la práctica de asentar sus relaciones con ciertos individuos en Perú y Bolivia, argumentando que estas personas han jugado y siguen jugando un rol crítico en agrupar a la sociedad civil, en enlazar la sociedad civil con las organizaciones del gobierno, y/o en la promoción de una reflexión crítica sobre el desarrollo rural y la pobreza dentro de su país. Resulta importante reconocer esta lógica, porque tal inversión en individuos necesariamente tiene que manifestarse en un apoyo a sus organizaciones; de esta forma, el apoyo a algunas contrapartes y proyectos resulta más comprensible cuando éste se entiende como una inversión en ciertos actores clave.

Este punto se relaciona con otra convergencia entre las políticas de las ACFs en cuanto al partenariado. Cada ACF tiene una o algunas contrapartes significativas en cada país (Cuadro 4.1). Cordaid es la más explícita al respecto y su política genérica formalmente reconoce que tiene 'contrapartes políticas' en los países donde opera (aunque actualmente en Bolivia no tiene contrapartes políticas y, por defecto, el SAL asume este rol). Aunque de manera menos explícita, en la práctica Novib e Icco también tienen contrapartes políticas. Estos socios sirven como interlocutores principales para las ACFs, ayudándolas a comprender tanto la dinámica del país como las posibilidades de desarrollo. Típicamente los funcionarios de las ACFs visitan a estas ONG primero cuando llegan a un país, y muchas veces establecen un despacho temporal en la ONG durante su visita al país. Periódicamente estas ONGs suministran a la ACF información de las condiciones nacionales y de vez en cuando la ACF les pide recomendaciones informales sobre asuntos más estratégicos (aunque a veces la ONG se niega a dar estos consejos por recelo a comprometer sus relaciones con otras ONGs nacionales).

⁵⁵ Mayor elaboración sobre los SALs se puede encontrar en el Capítulo 7.

Cuadro 4.1

Contrapartes de Política y servicios de apoyo local de las ACFs dentro de cada país

ACF	Peru		Bolivia	
	Contrapartes 'políticas'	Organización de Servicios	Contrapartes 'políticas'	Organización de Servicios
Novib	Cidiag, CEDEP	Escuela para el desarrollo	Cipca, IPTK, AIPE, UNITAS, CEDLA	CLAVE
Icco	Cepes	ETC- Andes	Tierra	CLAVE
CORDAID	Desco, Cipca CBC (al inicio)	Paed (Desco)*	Sinergia	Sinergia

Nota: * Hasta el 2002 el PAED fue una unidad de Desco. En el 2002 se independizó y ahora se llama Nexos.

Este privilegio de ciertas relaciones tiene a su turno implicancias para la elaboración e implementación de otros aspectos de política en la ACF, pues junto con los SALs en cada país, estas ONGs (y individuos claves dentro de ellas) tienen bastante influencia en cómo las ACFs entienden las posibilidades para, y tendencias de, desarrollo en el país. Dada la distancia entre Holanda y los Andes, y las limitaciones de tiempo del funcionario de la ACF que limitan la posibilidad de que pueda leer mucho sobre uno u otro país, esta influencia es tanto inevitable como probablemente deseable. Sin embargo, significa también que debemos ser cuidadosos antes de hacer una distinción clara entre la política de la ACF y las posiciones de ciertas ONGs nacionales. En la práctica, existe una suerte de diálogo entre la ACF y ciertos interlocutores privilegiados en Perú y Bolivia. Las políticas (y su implementación) son producto de este diálogo, y en ciertos momentos (probablemente menos hoy en día que en años pasados) estos individuos han tenido más influencia sobre las actividades de las ACFs en el país que la que tuvo el funcionario del programa.⁵⁶ En todo caso, la implicancia es que cuando pensamos en los lazos entre las ACFs y las ONGs, debemos pensar en ellas no solo como vínculos formales y contractuales entre diferentes organizaciones pero también como redes de relaciones entre individuos clave.

4.3 De políticas a programas : la estructura geográfica de las cadenas de cooperación

Un indicador importante de cómo estas políticas se traducen en programas y actividades es la forma en la cual fluye el dinero desde las ACFs a los Andes. En esta sección, para comprender este paso de políticas a programas primero miramos la geografía (ó sea, la distribución espacial) del flujo de fondos de cooperación de las ACFs. Luego señalamos los factores que explican estos flujos y sugerimos que pueden ser explicados solo en parte por las políticas de desarrollo rural y de partenariado de la ACF; también se explican por la larga historia de las relaciones entre Holanda y los Andes, y entre los oficiales de las ACFs, Perú y Bolivia. La dinámica de la

⁵⁶ Esto es particularmente cierto para el joven y nuevo staff : como lo indicó un funcionario de una ACF 'siendo joven y recién llegado' no estaba en posición para discrepar sobre los principales temas con individuos poderosos dentro de sus contrapartes clave.

selección de contrapartes resulta muy importante para comprender ‘dónde va el dinero’ y, por lo tanto, que formas de vida y qué lugares de los Andes serán posiblemente afectados por este dinero. Estas dinámicas son complejas y solo parcialmente explicadas por la política.

De Morree y Nijenhuis (2000) presentan la distribución general de la inversión de las ACFs en el desarrollo rural en las zonas altas de Perú y Bolivia en la década pasada (ver cuadros A4.1, A4.2 y A4.3 en el anexo 1). En este sentido, dos puntos son relevantes.⁵⁷

- Primero, 65,035,353 Florines de un desembolso total de 128,942,614 Florines (aproximadamente el 50 por ciento) ha sido otorgado a las organizaciones que trabajan en más de un departamento.⁵⁸
- Segundo, hay una clara concentración regional de los flujo financieros. En el Perú, destaca Cusco, seguido por Cajamarca y Puno; en Bolivia, Cochabamba seguida por Chuquisaca, La Paz y Potosí (los distribución algo más descentralizada en Bolivia sin duda refleja la estructura geográfica más descentralizada en el mundo de la ONG allí).⁵⁹

El primer punto refleja la interacción entre las políticas de la ACFs y la geografía existente de las ONGs nacionales. El compromiso político (especialmente de Novib e Icco) de invertir en iniciativas de gran escala – sobre todo redes, programas de crédito inter-ONGs y algunas ONGs particularmente grandes – influye mucho en esta concentración. Sin embargo, la concentración es también un efecto de la concentración de las ONGs en Lima y (en menor medida) en La Paz, desde donde manejan programas en varias regiones. Las opciones de las ACFs para colocar fondos de cooperación están restringidas por las estructuras de estas ONGs, lo cual tiene un efecto adicional en sus posibilidades de buscar nuevos socios.

El segundo punto – las concentraciones en regiones específicas – podría explicarse y justificarse en términos del compromiso del programa de co-financiamiento (y de cada ACF) para combatir la pobreza. Cada uno de estos departamentos tienen sectores que son históricamente pobres; pero, al mismo tiempo se puede apreciar que zonas como Huancavelica, Apurímac, Ancash y Oruro son reconocidas también como sectores históricamente pobres y en ellos ninguna de las ACF tienen presencia significativa. Es por tanto más adecuado indicar que la política de las ACFs permite esta concentración, pero no la explica. Los factores explicatorios entonces son otros.

Agrupando las ONG según ACF nos da elementos adicionales para explicar la distribución geográfica de los flujos financieros (ver tablas A4.4 a A4.9 en el anexo 1). Al hacer esto resulta claro que en Perú, por ejemplo, la concentración en Cusco, refleja la concentración principal de Cordaid en ese país (Tabla A4.4). Similarmente, la concentración en Puno refleja lo que hasta recientemente fuera el principal foco de Icco (A4.6); y las pequeñas concentraciones en Cajamarca y Ayacucho reflejan otras áreas de concentración, aunque menos importantes, de Cordaid (Tabla A4.4). En Bolivia, la concentración en Cochabamba refleja la significativa inversión que hizo ahí (hasta hace poco) Novib (Tabla A4.9); la de Chuquisaca refleja la ubicación de los dos principales socios de Novib (Tabla A4.9) y de Cordaid (Tabla A4.5); y en Potosí es casi enteramente un efecto del soporte de Novib a IPTK (Tabla A4.9).

Por tanto, si pretendemos explicar porqué el programa de co-financiamiento condujo a importantes concentraciones de recursos en ciertas áreas antes que en otras, debemos entender

⁵⁷ Esta tabla es de Morree y Nijenhuis . Generar esta tabla fue una tarea difícil, esencialmente comprometidos enumerados presupuestos proyectos para las diferentes CFAs. Aceptamos por tanto que la tabla es más una estimación que una referencia exacta , pero igualmente ilustra la importancia y validez de los modelos.

⁵⁸ Posteriormente, 2,648,618 Fl fueron utilizados (por Icco) para unir las iniciativas de Perú/Bolivia.

⁵⁹ Referente al período 1970-1995 en Bolivia, IOB (1998: 124) identifica la concentración de las ACF en Cochabamba, La Paz y Santa Cruz.

cómo las ACFs de forma individual terminaron teniendo estos particulares focos geográficos. Esto nos lleva directamente a sus políticas y prácticas de selección de contrapartes.

4.4 Estructura del Programa y Selección de Contrapartes

En general, los funcionarios de programa han tenido bastante espacio para manejar y poner su propio sello al portafolio de contrapartes de su ACF en un país – sobre todo durante los 70s y 80s. Si bien los funcionarios fueron seleccionados por su compromiso con la política de la ACF, esto hizo que los programas por país reflejen una mezcla de política institucional y de contactos personales. También reflejan el efecto inercial de prolongadas relaciones entre los Andes y Holanda – relaciones mediadas por la Iglesia Holandesa, programas de cooperantes, flujos de refugiados y programas bilaterales. En esta sección pretendemos mostrar la forma en la cual esta interacción ha orientado la naturaleza del programa de la ACF en Perú y Bolivia, la cual hasta ahora es vigente y ha conducido a una situación en la cual muchas contrapartes han recibido apoyo por más de una década. Empezamos comentando los efectos de las relaciones históricas, luego analizamos el rol de los funcionarios de programa y finalmente retornamos a la cuestión de política de la ACF.

4.4.1 Influencias históricas sobre las relaciones entre las ACFs y sus contrapartes

En cada una de las ACFs, un conjunto de relaciones establecidas con personas clave en los años 70 e inicios de los 80 terminaron ejerciendo gran influencia en el flujo de cooperación y en la selección de contrapartes institucionales de una manera que sigue teniendo sus efectos hasta la fecha. A su turno, estas relaciones se hicieron posible por las relaciones ya-existentes entre Holanda y los Andes. Este ha sido particularmente el caso en Perú, aunque también en Bolivia. A continuación analizamos caso por caso.

De 1969 a 1974, el gobierno peruano del General Juan Velasco emprendió un experimento de cambio social conducido por el Estado. En el sector rural, los componentes centrales incluyeron un programa de redistribución de la tierra y de reforma agraria, y un programa paralelo de movilización social rural (llamado SINAMOS) concebido para crear bases sociales que sustentaran las empresas generadas con la reforma de la agricultura y, por tanto, para sostener el gobierno de Velasco (Cleaves y Scurrah, 1980). Estos dos programas atrajeron el apoyo de muchos profesionales e intelectuales de la izquierda, así como del gobierno holandés el cual brindó un significativo soporte a estos experimentos rurales. Buen número de profesionales holandeses trabajaron en Perú en este tiempo – especialmente en el sector rural y en un programa de apoyo a la Universidad Católica.^{60, 61} Mientras los experimentos de Velasco empezaban a fallar en los mediados de los '70 y el programa de soporte a la universidad también terminaba, una estrecha interacción entre profesionales peruanos y holandeses había sido establecida. En algunas instancias, estas relaciones profesionales fueron reforzadas por compromisos políticos afines con grupos de la izquierda peruana, en particular la Vanguardia Revolucionaria y el PUM.

Estas relaciones jugaron un rol importante en la estructuración del partenariado entre las ACFs y las ONGs holandesas a finales de los 1970 y 1980. Muchos profesionales provenientes de Sinamos y también de VR/PUM empezaron a formar ONGs a finales de 1970 como medios para dar continuidad al experimento de Velasco (o a experimentos más radicales) (Scurrah et al.,

⁶⁰ El programa se dió bajo el auspicio de NUFFIC.

⁶¹ Tanto así que hubo suficientes residentes holandeses en la Lima suburbana como para sostener la práctica psicoterapéutica de un psiquiatra holandés!

1991). Tal fue el caso que un documento político de Novib en 1990 reconoce que esta agencia tendió a apoyar ONGs creadas por gente que había trabajado previamente en Sinamos (Wehrkamp, 1990: 19) – y estas relaciones fueron siempre facilitadas por otros profesionales holandeses que habían trabajado antes en Perú bajo uno u otro programa bilateral. Dado la poca renovación de los socios de Novib durante los '90s (Novib, Com. pers.; Cuadros A4-8 y A4-9), esto significa que la observación de Wehrkamp continúa siendo relevante. Cada una de las más grandes contrapartes rurales de Novib en Perú (Cidiag, CEDEP y CNA) tuvieron raíces en la época de Velasco y Sinamos. De manera parecida, un buen número de las relaciones iniciales de Icco fue con ONGs ligadas a la VR o al PUM. Otra vez, estas relaciones fueron (por lo menos en algunos casos) facilitadas por las relaciones personales de otros profesionales e intelectuales holandeses, y muchas de las más fuertes contrapartes de Icco en Perú hoy remontan sus raíces (y su sociedad con Icco) a este período (Ideas, Cied, Cepes, IAA).

Mientras el caso de Cordaid es algo diferente – debido a que sus partenariados estuvieron influenciados por las estructuras y redes de la Iglesia Católica Romana – sus relaciones de contraparte siguen teniendo un sello histórico (y bilateral). Uno de los más grandes y prolongados programas del gobierno holandés en Perú fue PRODERM⁶² (Rheineck, 1984; Zoomers y Geurten, 1991), un enorme proyecto de desarrollo micro-regional basado en Cusco el cual empezó a finales de los 70s y se prolongó hasta finales de los '80, cuando empezó a desactivarse. Tan intensa fue la presencia de Holanda en el Cusco que en opinión del actual Director de una ONG en Cusco (fundada con el apoyo de la ACF), en esa época 'todos éramos holandeses'.⁶³

Proderm, no cabe duda, incrementó el interés de Holanda en el Cusco y por lo menos un funcionario de las ACF y muchos integrantes de las ONGs en Cusco pasaron por Proderm. Cuando el Proderm desapareció, algunos de sus equipos se transformaron en ONGs, y más que una de estas llegó a ser contraparte de la ACF. Además las ACFs han apoyado el trabajo de ONGs tales como CADEP e IAA – Canas que continuaron realizando intervenciones en sectores donde el Proderm había trabajado previamente – de hecho, frecuentemente fueron utilizando algunos de los métodos y enfoques del Proderm. Así, mientras la concentración de la ACF en Cusco tuvo mucho que ver con los vínculos con las órdenes Dominicanas y Jesuitas también tuvo mucho que hacer con la historia de la ayuda bilateral.

Mientras tales efectos históricos explican algo menos de los partenariados de las ACFs en Bolivia que en Perú, son todavía un factor importante, sobre todo en el caso del portafolio de Novib – un portafolio caracterizado por pocos socios y significativas transferencias de recursos. Dos grupos de relaciones son en este caso importantes: el primer grupo emergió de unas relaciones inicialmente establecidas con el MIR y (en años posteriores) con aquel ala del MIR que llegó a ser el Movimiento Bolivia Libre.

Durante el período de la dictadura en los 70s e inicios de 1980, los activistas ligados al MIR construyeron una estrategia en la cual las ONGs sirvieron como un importante vehículo para impulsar sus programas de cambio social. Diferentes ONGs fueron creadas en diferentes momentos, cada una con un propósito específico que justificaba su ubicación geográfica. Mucho de esta estrategia y trabajo preparatorio fue conducido en períodos de exilio en Europa o en conjunción con otros grupos (por ejemplo partes de la Iglesia Católica) que también tenían lazos con Europa. Tempranamente, los lazos fueron hechos con Novib e Icco: lazos que ayudan a explicar los canales a través de los cuales Novib llegó a conocer a IPTK, AIPE, Proagro y Ciac; e Icco llegó a establecer relaciones con Qhana y posteriormente Tierra.

⁶² Proyecto de Desarrollo en Micro-Regiones.

⁶³ Dicho Director trabajó previamente en un programa apoyado por la Cooperación bilateral Holandesa.

Otras relaciones históricas fueron meramente accidentales, pero también probaron ser muy duraderas en el tiempo. Cuando el Vicariado Augustiniano Holandés dejó Cuba en 1959, un grupo de sacerdotes se trasladó a Cochabamba donde establecieron un programa de entrenamiento tecnológico para jóvenes adultos. A través de este programa, algunos estudiantes llegaron a Holanda, uno de los cuales fue amigo con un subsecuente funcionario y principal administrador en Novib. Más tarde este estudiante fue el ancla de la ONG Ineder en Bolivia. En 1974, Ineder llegó a ser el primer beneficiario substancial de Novib en Bolivia (Novib, 1994: 39). Con el transcurso de los años, Ineder (y sus vástagos Cesat y APT) fue de los más importantes socios de Novib en Bolivia hasta que la relación se terminó en 1995/6.

El contacto inicial de Novib con Cipca fue también accidental, pero igualmente ha sodio duradero, entrando ahora a sus 25 años. Ligada a la Compañía de Jesús,⁶ Cipca debió ser una contraparte natural de Cordaid; sin embargo, en cierto momento de los 70s, Cipca estuvo algo distante de Cebemo y tras una serie de relaciones personales el contacto con Novib fue realizado. Esta llegó a ser una relación de financiamiento que creció hasta el punto que Cipca es hoy en día la contraparte más significativa de Novib en Bolivia.

La influencia de la historia parece ser algo más significativa en Novib que en las otras ACFs, aunque en todos los casos es real y se refleja en las prolongadas relaciones entre ciertas contrapartes y sus ACFs. Además, las relaciones de contraparte de más larga data son también aquellas en las cuales se han invertido mayores recursos (ver Cuadros en el anexo 4).

4.4.2 Redes de funcionarios de Programa

Un segundo factor que influye en la determinación de las contrapartes contemporáneas de las ACFs ha sido las redes personales, compromisos y conocimiento de los funcionarios de programa. Así, un influyente comentarista en Bolivia sugirió que: ‘el respaldo profesional, personal y ético del funcionario del programa es muy importante ...los funcionarios de las agencias son quienes definen la política de la agencia en el país’. Muchos funcionarios de ACF trabajaron como cooperantes o profesionales en Perú y Bolivia (generalmente bajo los auspicios de otros programas holandeses – bilaterales, de voluntarios, de ONG o de la Iglesia) y en varios casos las relaciones efectuadas durante estos períodos precedieron luego la elección de contrapartes cuando estas personas empezaron a trabajar en la ACF.

En otros casos las relaciones personales con otros colegas holandeses también facilitaron los enlaces programáticos con las ONGs con las cuales estuvieron relacionados estos colegas. En gran medida, la concentración de los socios de Icco en Puno puede explicarse de esta manera. Aunque las políticas de Icco – que enfatizan la agricultura sostenible y la agroecología, y un trabajo con ONGs más indigenistas – tenían algo que ver con esta presencia en Puno, las relaciones iniciales y la subsiguiente decisión de entrar allí se basaron también en relaciones ya existentes entre personal de Icco y un experto holandés que residió en Puno y quien propuso la noción de la red agroecológica que Icco terminó apoyando.

La influencia de las redes de funcionarios de programa es también clara en el siguiente estudio de caso (para el cual se cambió el nombre del funcionario y de la ACF) (Recuadro 4.1).

⁶ Aunque vale la pena notar que la Compañía ya no es dueña de Cipca.

Recuadro 4.1 Funcionarios de programa y selección de contrapartes

Las redes personales de los funcionarios de programa de las ACFs tienen significativa influencia en la selección de las contrapartes. Pero más aún, estas redes son a su turno (y en gran medida) un efecto de la participación anterior de los funcionarios de programa en otros programas que vincularon Holanda con los Andes. El siguiente caso referido a un(a) funcionario(a) de programa a quien llamaremos Willem (cuyo nombre no es real) es una ilustración de esto.

En los años 70, Willem vivió y trabajó por un corto tiempo en Perú y a finales de 1980 y mediados de 1990 trabajó como funcionario de programa de una ACF en este país. En ese período, empezó seis nuevos partenariados para su ACF (más dos proyectos de apoyo a redes). La relación con cada uno de las contrapartes (a los cuales llamaremos A, B, C, D, E y F) tenía algo que ver con las relaciones personales de Willem:

El caso A fue de una ONG cuyo Director fue recomendado por el SAL. Este director había trabajado anteriormente en CENCIRA y fue amigo íntimo de un amigo de Willem (Cencira fue un proyecto apoyado por el programa bilateral holandés). Para Willem, estas ambas referencias inspiraban confianza y ‘... así llegamos a ser amigos muy rápidamente’.

El caso B fue también una ONG dirigida por un ex-funcionario del proyecto Cencira, amigo de la misma persona holandesa y también amigo de Willem. La ONG fue respaldada por el Director del caso A y de esta forma fue nuevamente fácil financiarla durante varios años, hasta que más tarde la organización de servicios en el país recomendó terminar la relación porque percibió que el trabajo de la ONG se había vuelto muy politizado.

El caso C fue de una organización dirigida por un sacerdote que había vivido previamente en Holanda, como refugiado ante las amenazas de Sendero Luminoso.

Los casos D, E, y F estaban cada uno localizados en la región donde Willem vivió y trabajó en los 1970. Sus relaciones personales de ese tiempo lo vincularon directamente con uno de estos casos e indirectamente con los otros dos.

Encontrar socios de confianza para Willem (y, pensamos, para cualquier funcionario de programa) fue un reto difícil. La carencia de información y tiempo incrementa el riesgo de tomar una mala decisión. En tal contexto, Willem dependió plenamente de las relaciones de confianza que ya tenía, de modo tal que estas le permitían acceder a mayor información y reducir el riesgo que pudiese caer en una ‘mala’ contraparte.

Fuente : entrevistas

Por supuesto, resulta completamente apropiado que la estructura de las redes de tal persona estructuraran las decisiones del funcionario de programa y el acceso a la información. El staff es contratado sobre la base de sus habilidades, conocimiento y las redes que tiene, bajo la presunción que todo ello será un recurso que incrementará la calidad de su trabajo. En ambientes de riesgo, es también apropiado entablar las relaciones en base a la confianza pues ello permite reducir el riesgo e incrementar la credibilidad de la información recibida. El efecto, no obstante, es que el partenariado institucional se desarrolla sobre la base de estas relaciones personales que terminan canalizando recursos de financiamiento y frecuentemente sobrepasan la vida profesional del funcionario.

4.5 Limitaciones y posibilidades en la renovación de contrapartes

No queremos énfaticar la influencia de la historia y de las redes de los funcionarios de programa para insinuar que ha habido malos manejos en el programa de cofinanciamiento. Todo al

contrario, muchas de estas relaciones han sido relevantes, influyentes e importantes. Tampoco queremos sugerir que la política no importa: claramente se puede decir que Novib ha seguido su política de apoyo a grandes ONGs que pudieran influenciar la política y generar cambios políticos en Perú y Bolivia; muchos de los socios de Icco son pequeñas ONGs con cierto compromiso con la agricultura sostenible y el desarrollo rural sostenible, y con lazos muy cercanos con grupos de base; y, el catolicismo y la política genérica han influenciado en la selección de socios de Cordaid. Sin embargo, sugerimos que la relación entre la política y la práctica es recíproca. Las políticas se hacen y éstas influyen en la práctica del funcionario. Pero los contenidos de esas políticas también reflejan las convicciones particulares del funcionario de programa, y en muchos casos constituyen racionalizaciones *ex post* de lo que ya se estaba practicando.

Porqué es esto importante? En primer lugar, como lo discutimos en el Capítulo 1, tiene implicaciones sobre cómo entender la cadena de cooperación. La cadena de cooperación no es solamente un conjunto de relaciones entre diferentes organizaciones cada cual con sus respectivas políticas; es también una red de relaciones entre individuos que van definiendo la política en la medida que van identificando, aprobando y manejando proyectos – y, periódicamente, concretizan esa práctica en la política mediante la preparación de documentos políticos que reflejan tanto sus preocupaciones como sus existentes grupos de contrapartes. Estos documentos estructuran luego la práctica de futuros funcionarios de programa.

Segundo, ayuda a explicar porque la presencia de los principales miembros del portafolio de contrapartes y la concentración del financiamiento dentro de estos portafolios han sido relativamente estables en el tiempo, aun cuando las políticas de las ACFs han ido cambiando (ver Cuadros, Anexo 5). Esto nos conduce a un tema más profundo. En la medida en que se den cambios de política en las ACFs se debiera esperar un cambio de las contrapartes; por tanto, implementar una nueva política no será nada fácil, precisamente porque no es fácil cambiar contrapartes rápidamente.

Los obstáculos para cambiar las contrapartes son muchos. En principio, cuanto más prolongado el vínculo es más difícil terminar una relación – debido al lazo personal entre el funcionario del programa y la contraparte, y debido a que la contraparte puede (y esto se ha hecho) movilizar amigos a altos niveles de la ACF de modo de ‘ir directamente sobre la cabeza’ de aquellos funcionarios de programa que muestren signos de querer terminar la relación. Segundo, es difícil encontrar nuevos socios. Esto resulta particularmente cierto para Novib, dada su política de trabajar principalmente con grandes ONGs – de las cuales solo hay unas cuantas en el sector rural. Pero también es el caso de Icco y Cordaid: identificar y conocer nuevos socios toma tiempo, y en general el tiempo es un recurso escaso para los funcionarios de oficina que viajan a Perú y Bolivia con tiempos limitados. Viajar a nuevas provincias (y sobre todo a sus sectores rurales) donde no será posible hacer otro trabajo al mismo tiempo (porque no hay otros socios allí para visitar) es todo un lujo. Es irónico, pero aunque la política de agrupar contrapartes en departamentos específicos es racional (porque incrementa la sinergia entre proyectos y facilita el monitoreo), a la vez hace difícil el encontrar nuevos socios en nuevos departamentos. Así, todos los apremios en los tiempos del funcionario de programa hacen que sea difícil romper las ya existentes redes de relaciones – después de haber visto a toda la gente que *tenían que ver*, les queda muy poco tiempo para conocer más gente nueva en otras partes del país. Como resultado, terminan encerrados (lo cual siempre reconocen) en una red de relaciones en las cuales todo el mundo se respalda mutuamente y donde sus propios conocimientos están significativamente influenciados por las recomendaciones y observaciones de sus contrapartes políticas. Por cierto,

es muy probable que estas contrapartes han ejercido una influencia importante en la estructura de los programas de la ACF.⁶⁴

Una tercera limitación tiene origen más reciente y está referida a los recortes de financiamiento para Latinoamérica, lo cual hace todavía más difícil el encontrar nuevos socios. La presión de tales recortes va más bien a reducir el número de contrapartes, de modo que liberar recursos para un nuevo socio implica que habría que hacer recortes aun más grandes en los financiamientos de las contrapartes existentes. Además, tales recortes tienen que ser hechos con cierta anticipación debido a que la práctica normal es que para finalizar una relación con una contraparte se opta por un financiamiento puente por un lapso de uno a dos años.

Por supuesto la implicancia es también que los cambios de política no son fáciles de ejecutar a través del cambio de contrapartes. Lo que frecuentemente ocurrió más bien es que se solicitó que las existentes contrapartes se adaptasen a los nuevos componentes políticos de las ACFs (y de DGIS): en género, medio ambiente, crédito, etc. A veces esta resolución del dilemma puede ser satisfactoria, pero en otras ocasiones puede ser un proceso bastante doloroso. La ONG percibe esto como una imposición de la ACF, y la ACF se frustra porque la ONG tiene dificultades para incorporar los elementos de la nueva política; al final la calidad de la relación resulta dañada.

No obstante lo señalado, los modelos de partenariatio van cambiando y en los años recientes se ha visto alguna renovación en la selección de socios. En Perú, la concentración de Icco en Puno terminó recientemente y cada ACF está reduciendo su presencia en Cajamarca y más generalmente en el norte. Cuando Icco se retiró de Puno, esta decisión reflejó el fracaso de CAME y/o de sus ONGs miembros, y su incapacidad de consolidarse institucionalmente y escapar de una completa o casi completa dependencia financiera de Icco. Estas debilidades institucionales significaron que el monitoreo de estos partenariatios demandó más tiempo y atención de parte de Icco. Al final, este hecho, además de la relativa inaccesibilidad de Puno y la percepción general que las ONG del departamento sufren una debilidad institucional crónica, alentaron la decisión de retirarse. El retiro del programa de cofinanciamiento de Cajamarca refleja más bien razones logísticas: para la mayoría de las agencias, Cajamarca es demasiado lejos de las áreas donde están concentradas la mayoría de sus socios. A consecuencia, en Perú, el programa de cofinanciamiento tiende a concentrarse en Lima, la sierra central, Cusco y sus departamentos colindantes (Apurímac, Huancavelica y Ayacucho).

Estos tipos de cambio permiten mayor focalización geográfica. Otros cambios (todos en Bolivia) han sido más estratégicos e innovadores. El caso más claro de esto último es el creciente apoyo que las ACFs han dado a los programas de crédito rural de Aned, Fades, Fondecó. Esta innovación refleja la convicción cada vez más notable que el crédito es un instrumento central, sino el más importante, para el desarrollo rural. También refleja un proceso de innovación compartida en el cual ciertas ONGs bolivianas, contrapartes de larga permanencia, han creado nuevas formas institucionales para facilitar la provisión especializada de servicios financieros. Las ACFs no solo han apoyado este proceso pero también han participado en discusiones acerca de la forma que iba a tomar.

Una segunda innovación importante en Bolivia fue la decisión de Novib de licitar la implementación de un proyecto (relacionado a la extensión del pyrethrum – una insecticida hecha de flores). Este es el único caso que encontramos en que una ACF licitó un proyecto (si bien fue una licitación cerrada en la cuales 3 ONGs fueron invitadas a presentar propuestas). Esta

⁶⁴ Encontramos buen número de casos, tanto en Perú como en Bolivia, donde las contrapartes políticas guiaron a los funcionarios de programa de la CFA a relacionarse con nuevas contrapartes.

innovación es importante por muchas razones. Primero, empieza a liberar la búsqueda de contrapartes de las redes personales de funcionarios de programa, del SAL y de las tradicionales contrapartes de confianza. Segundo, probablemente reduce el costo de buscar nuevos socios, mientras ofrece al mismo tiempo la posibilidad de ver de una manera rápida cuales otras contrapartes podrían existir. Tercero, y tal vez aun más importante, apunta a una forma de abordar el problema de la dependencia histórica en los partenariados, sin tener que necesariamente terminar los prolongados vínculos establecidos. No hay razón por el que las ACFs no puedan moverse lentamente hacia formas más competitivas y abiertas para ofertar parte de su portafolio. Esto les permitiría identificar a potenciales nuevas contrapartes o concluir que las existentes siguen siendo las más competentes. Sin embargo, estas son reflexiones hacia el futuro; nuestro mandato es analizar lo que ya ha pasado. Por lo tanto, pasamos a continuación a los estudios de caso de siete cadenas de cooperación, vinculando las ACFs con siete de sus contrapartes más historicas en Perú y Bolivia.

5 Contrapartes de las ACF e intervención en el desarrollo rural

En el capítulo anterior indicamos que, aunque ha habido cierto cambio en las contrapartes de las ACF, los programas de desarrollo rural de Novib, Icco y Cordaid se han anclado en un sub grupo de ONGs más o menos estable. Todos los estudios de caso para esta investigación fueron seleccionados dentro de este sub grupo y por lo tanto es importante anotar que el estudio trata algunas de las ONGs de desarrollo rural más importantes en Perú y Bolivia.

El propósito de este capítulo es presentar información sobre las estrategias de desarrollo de estas contrapartes. Sobre todo se centra en sus estrategias frente a la agricultura y el desarrollo rural desde finales de los años 1980. Estas estrategias interactúan con el contexto político y económico dentro del cual la ONG opere. Por un lado las estrategias se conciben en base a una interpretación de estos contextos; y por otro lado los impactos que tengan sobre las estrategias de vida rural reflejan los efectos combinados de las mismas estrategias, factores de contexto, y la misma capacidad que la ONG tenga para leer este contexto e implementar sus estrategias de una manera eficaz. En base a ello, el capítulo inicia con una breve revisión de los contextos políticos, económicos y agroecológicos a los cuales estas ONGs hicieron frente en sus intervenciones aquí estudiadas.⁶⁶ La segunda sección discute las estrategias que las ONG estudiadas han elaborado para promover el desarrollo rural dentro de las limitaciones y las oportunidades que provienen de estos contextos. La discusión se enfoca en importantes convergencias y divergencias entre estas estrategias (se puede encontrar mayor información sobre cada ONG en el Anexo). Esta discusión constituye la base para interpretar los impactos identificados en el capítulo 6 – porque cualquier impacto que ha habido refleja tanto estas estrategias como los contextos en los cuales fueron implementados.

5.1 Los contextos políticos, económicos y agroecológicos de las intervenciones

En tanto cada uno de los estudios de caso de las ONGs acontece en regiones definidas, sus intervenciones – y enfoques de desarrollo – están claramente influenciados por un contexto político y económico nacional. En el capítulo 3 presentamos nuestra interpretación sobre la manera en la cual el contexto nacional influyó en la evolución general y las preocupaciones de las ONGs en Perú y Bolivia. En esta sección, por lo tanto, restringimos nuestra atención a ciertos aspectos de estos contextos que han influido en el trabajo de las ONGs estudiadas en las regiones en las cuales esta investigación tuvo lugar.

5.1.1 Contextos políticos y económicos de las intervenciones

Perú y Cusco

Los años '90 en Perú, fueron la década del régimen de Fujimori. Esta estuvo caracterizada por: la rápida disminución de la actividad de Sendero Luminoso en los inicios de 1990; un creciente autoritarismo populista, un estilo de gobierno en el cual las libertades civiles y constitucionales fueron infringidas pero los mecanismos de distribución de recursos (en particular el fondo de financiamiento social, Foncodes) fueron utilizados para lograr un apoyo político para el régimen

⁶⁶ Varias de las ONGs también tienen intervenciones en distintas localidades: especialmente Cipca, Qhana, Aclo e IPTK

(Schady, 2000); niveles cada vez mayores de corrupción; y una relativamente abierta y ortodoxa política económica neoliberal. La política de este período hizo que las relaciones entre las ONGs y el gobierno fueran difíciles y la economía de este período condujo al estancamiento del sector rural. La única actividad económica dinámica en los sectores rurales fue la ligada a las industrias de extracción de recursos naturales (minería, gas, petróleo) que tuvo un auge en este período. La economía agrícola, en particular la de altura, fue más bien deprimida. La liberalización del comercio de productos agrícolas, el cierre o la reducción severa de los programas del Estado (investigación, extensión y crédito agropecuario) y el estancamiento general de las economías regionales (especialmente en las zonas altas) en las cuales buena parte de la producción agrícola se comercializa, en conjunto significaron que durante este período las opciones para las estrategias de vida rural fueron muy restringidas y los niveles de pobreza rural permanecieron o inclusive se incrementaron: dos de cada tres habitantes rurales permanecieron pobres (Escobal, 2001). El impacto negativo de estas políticas sobre el campesinado peruano ha llevado a un incremento del empleo fuera del campo (Escobal, 2001).

En Cusco, estas políticas nacionales produjeron un estancamiento general tanto en la economía regional y sobre todo en la rural. Así, mientras en 1990 la agricultura representaba el 28% del PBI de Cusco, en 1999 cayó al 23 %. La razón principal de este declive fue la caída de los precios de la coca, el café, el cacao y la papa. Esto tuvo un doble impacto en los comuneros de las tierras altas, para quienes la papa es un producto importante, pero quienes también realizan trabajo migrante en épocas de cosecha de café y de coca en La Convención y Lares. La industria también ha estado estancada, representando solo el 10.5% del PBI departamental (comparado con el 11.1 % en 1990). El único sector que creció fue el turismo y se estima que hay alrededor de 5000 jóvenes adultos del campo que trabajan directamente en este sector (sobre todo en el turismo de aventura, donde trabajan como porteadores y arrieros).

Como respuesta a los costos del ajuste y no obstante el recorte general del sector público, el gobierno del Perú implementó algunos programas de inversión en los sectores rurales como parte de un programa más general de alivio de la pobreza. El más significativo de éstos ha sido Foncodes,⁶⁷ lo cual principalmente sostuvo el desarrollo de infraestructura rural a pequeña escala y fue el principal mecanismo a través del cual el régimen de Fujimori se hizo presente en la zona rural.⁶⁸ Foncodes fue uno de los varios programas especiales para el alivio de la pobreza en este período; otros incluyeron al PRONAA o Programa Nacional de Apoyo Alimentario. Otra intervención rural importante ha sido el Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Recursos Naturales -PRONAMACHS.

Cada uno de estos programas tuvo una presencia significativa en Cusco y también en los sectores donde trabajan Ccaijo y Arariwa. Las relaciones entre las ONGs y estos programas no fueron fáciles sin embargo, debido a que las ONGs las veían tanto politizadas como ineficientes. Los comuneros son también bastante críticos tanto de PRONAMACHS como de Foncodes y su evaluación comparativa de estos programas estatales respecto a las intervenciones de las ONGs son muy favorables a estas últimas.⁶⁹

Estos programas especiales han sido generalmente implementados con aporte financiero externo de agencias multilaterales y bilaterales. No obstante la importante magnitud de tales programas

⁶⁷ Foncodes -Fondo de Compensación y Desarrollo Social- es el fondo de desarrollo social peruano.

Tuvo buen financiamiento y para algunos fue muy efectivo, aunque otros definen una clara intención política detrás de sus operaciones (Schady, 1999).

⁶⁸ Foncodes fue un programa a nivel nacional, pero sus inversiones en el área rural fueron muy significativas.

⁶⁹ Por razones de transparencia debemos señalar que A. Bebbington está inmerso en un estudio paralelo de Pronamachs en el Cusco, lo que ha permitido confirmar esta impresión.

públicos en el Cusco, la inversión de las ONGs es todavía más significativa. Algunas estimaciones muestran que, durante 1990, el sector público invirtió aproximadamente \$34.2 millones en el departamento (básicamente durante la segunda mitad de la década) mientras \$90 a \$100 millones se invirtieron via las ONGs (Azpur y Chevarria, 2000).⁷⁰ Los mismos autores estiman que en el 2000 habían 68 ONGs trabajando en Cusco. La presencia de las ONGs en la región se remonta a 1960, cuando grupos inspirados en la Teología de la Liberación lanzaron iniciativas tales como el Instituto Pastoral Andino y la Prelatura de Sicuani. A consecuencia de esto y otros cambios dentro de la iglesia, emergió un número de ONGs las cuales constituyen las más importantes ONGs en el Cusco hoy en día. Varias de estas formaron luego grupos de coordinación: COINCIDE que representó el agrupamiento de algunas de las más importantes ONGs en Cusco y COPAA el grupo de coordinación para las Provincias Altas que incluyó a las ONGs que trabajan en sectores como Espinar y Chumbivilcas. Estas ONGs se beneficiaron en particular de la cooperación no gubernamental europea. En los 1990 otras ONGs ligadas mayormente a financiamiento norteamericano empezaron a ser visibles en la región, tales como Vision Mundial.

De las tres regiones estudiadas en Cusco, Lamay ha visto la mayor intervención tanto pública como privada, en gran medida debido a su mejor acceso al Cusco. Una experiencia a destacar desde el sector público fue el Programa para el Desarrollo Social (Predes), que durante un cierto tiempo promovió vínculos entre el gobierno municipal y ONGs locales. Una herencia importante de Predes en Lamay (y de hecho en otros sectores donde trabaja Arariwa) fue el fortalecimiento y la mayor visibilidad del gobierno distrital, que facilitó el desarrollo de una experiencia de concertación multi institucional a nivel del distrito. Como veremos posteriormente, Arariwa siguió trabajando sobre la base de lo realizado en cada una de estas experiencias heredadas desde la época del Predes (Azpur, 2000).

Canas también ha visto una larga historia de intervención. Esta data desde el programa de reforma agraria, el cual entre 1969-1975 proveyó apoyo organizacional y asistencia técnica a empresas de producción colectiva (las cuales más tarde fracasarían). En los '80, el Proyecto de Desarrollo Micro Regional (Proderm) brindó (con financiamiento holandés) un soporte intensivo a empresas comunales, tanto en el sector agrícola como en el pecuario. Como Arariwa en Lamay, el IAA-Canas inició su trabajo sobre esta base apoyando – desde que Proderm concluyó su trabajo en la zona en 1990 – el desarrollo pecuario en algunas de las mismas comunidades donde trabajó el Proderm.

Distinto a Lamay y Canas, Añilmayo no tiene una larga historia de intervenciones de desarrollo, no habiendo sido sujeto de apoyo de grandes programas de cadenas de cooperación presentes en el departamento. Mientras la reforma agraria (1969-1975) terminaba con la dominación de las haciendas, Añilmayo permaneció relativamente apartada de la economía política regional hasta 1984, cuando se construyó un camino que vinculaba la parte media de la cuenca y las comunidades altas a Urcos⁷¹ y las instituciones y nuevas iglesias empezaron a llegar. Ccaijo ha significado la principal y la más importante presencia institucional, pero otras ONGs (Vision Mundial) y programas estatales (tales como Pronamachcs y Foncodes) también estuvieron presentes. La carretera también permitió incrementar el movimiento de la gente entre la ciudad y el campo. Sin embargo, no dinamizó la economía local y el excedente agrícola es todavía muy limitado.

⁷⁰ Basado en la estimación de Azpur y Chevarria que las ONGs invirtieron de 9 a 10 millones de dólares anuales en el Cusco.

⁷¹ Urcos es la capital de la provincia de Quispicanchi. **Dentro de la configuración de ciudades del Sur del Perú se considera un centro poblado urbano de baja importancia.**

Bolivia, La Paz y Chuquisaca

Si en el Perú el contexto económico y político durante los '90s estuvo marcado por un solo régimen, en alguna medida también lo estuvo Bolivia, aunque en este caso el régimen permaneció en el poder solamente desde 1993 hasta 1997. No obstante, el régimen de Gonzalo Sánchez de Lozada instituyó una serie de reformas políticas que desde entonces estructuraron tanto los debates sobre desarrollo como sus posibilidades. Por un lado el gobierno mantuvo un contexto político macro económico más o menos parecido al del Perú. El gasto del gobierno fue restringido, los mercados abiertos y el comercio de la agricultura liberalizado.⁷² El régimen también profundizó esta política con la privatización de una serie de empresas. Estas privatizaciones tuvieron como propósito atraer nuevas inversiones privadas en las industrias, y al mismo tiempo de generar ingresos por su venta para subsidiar el programa de ajustes e invertir en programas de pensiones y seguridad social y para financiar otros programas públicos (Kohl, 2002).

Estas reformas económicas hicieron poco para estimular la economía rural (excepto quizás por la inyección de pagos de Bonos Sol para los más viejos) y la agricultura permaneció estancada. Por tanto, como mencionamos anteriormente, el gobierno de Sánchez de Lozada estuvo dispuesto a sugerir que en las tierras altas, solo ciertas regiones favorecidas tenían algún futuro agrícola y que la inversión pública debería concentrarse en estas regiones (ETPA, 1997). No obstante, también se pretendió que otras reformas institucionales deberían descentralizar la inversión pública, incrementar la inversión rural y así ayudar a dinamizar la economía rural. El pilar central de estas reformas fue la Ley de Participación Popular (decretada en 1994), la cual hizo de la municipalidad el eje de desarrollo, planeamiento y administración en Bolivia. Esta ley dictó la transferencia automática del 20% (y posteriormente el 25 % : Kohl, 2002: 13) del presupuesto del gobierno a todas las municipalidades del país, sobre la base de una distribución per cápita. La Ley también ordenó que cada municipalidad tenga un plan de desarrollo, que sirva para coordinar todas las inversiones de los programas de gobierno y de las ONGs en la municipalidad. Este plan debía ser desarrollado con la participación ciudadana y a nivel de comunidad. Tercero la ley requirió de la creación de comités de vigilancia en cada municipalidad, constituidos por miembros elegidos de organizaciones territoriales de base. Estos comités monitorearían la implementación de los planes de desarrollo y la utilización de fondos públicos.

Esta ley cambió dramáticamente el contexto de trabajo de las ONGs (y muchas ONGs han apoyado la ley, sobre todo aquellas ligadas a las ACFs). Por un lado, las ONGs tuvieron que coordinar sus programas con las municipalidades en las cuales trabajan (lo cual significó un problema para algunas, tal como Qhana, cuyas áreas de intervención no respondían a los límites municipales). Por otro lado significó que las municipalidades buscaron a las ONGs para apoyar la generación e implementación de sus planes de desarrollo. Como resultado, un número de ONGs (tales como IPTK) establecieron oficinas especiales de planeamiento local las cuales se vincularon y proveyeron servicios a las municipalidades.

En la práctica, aunque la ley cambió claramente las relaciones de poder, sus efectos en el crecimiento rural fueron limitados. Los fondos de inversión fueron todavía limitados, alcanzando en su mayor nivel solo US\$ 31 por persona (en 1998: Kohl , 2002: 16). También se invirtió relativamente poco en infraestructura productiva y los impactos en la producción fueron mínimos (VMPPFM-BM, 1998). A consecuencia de esto, cuando el Banco Mundial renovaba su apoyo financiero a la ley (bajo el patrocinio del Programa de Desarrollo de las Comunidades Rurales), insistió en mayores inversiones en la producción.

⁷² En este sentido el gobierno mantuvo la amplia política macroeconómica instaurada desde 1985

Estas reformas tuvieron importantes implicancias para las regiones en las cuales fue hecha la investigación. En Ayo Ayo, Los Andes y Sopachuy, el gobierno municipal se ha vuelto un actor importante en el desarrollo local, y cada una de las ONGs estudiadas han coordinado su trabajo con los municipios (vease abajo). Pero en cada caso, hay poca evidencia que la LPP ha tenido mayor impacto en la economía municipal. Sin embargo, las reformas macroeconomicas si han tenido un impacto importante. En las areas rurales de La Paz, la política de privatización significó el fin de cuatro decadas de programas estatales orientados a conducir el desarrollo del sector lechero. Mientras la economía lechera ya se había desarrollado en grandes haciendas antes de la reforma agraria en 1953, posteriormente a '53 una serie de programas de gobierno alentaron la producción lechera entre los beneficiarios de la reforma. Este apoyo fue seguido via la Corporación Boliviana de Desarrollo (CBF), el Programa para el Auto-desarrollo del *Campesino* (PAC) y el apoyo danés a los programas de desarrollo lechero, entre otros. La meta central de estos programas fue incrementar la capacidad de la producción lechera para suministrar a la planta lechera del Estado (PIL) en la ciudad de La Paz. Sin embargo, la PIL fue privatizada como parte del programa de capitalización de Sánchez de Lozada. Aunque los productores en el altiplano recibieron acciones en la nueva compañía, el control estuvo en las manos de la compañía peruana que la compró. El control pasó luego a Nestlé cuando compró a la compañía peruana. Esto resultó crítico debido a que en el 2000 Nestlé decidió cerrar la PIL en La Paz, y concentrar el procesamiento de la leche en Cochabamba y Tacna (Perú). Como veremos más adelante, con este proceso de privatización se redujeron las opciones para los productores, pero también para las ONGs cuyos programas habían sido orientados a los productores de leche que vendían a PIL.

La liberalización también afectó a la economía rural de Chuquisaca y Potosí, aunque menos dramáticamente sobre todo porque estas economías eran ya terriblemente estancadas. Había sido solo la producción papera que mostró algún dinamismo en los años '80 y '90, como resultado tanto del lanzamiento de nuevas variedades de papa por parte del programa nacional de semilla papa (Prosempe y Proinpa) como de la disponibilidad de crédito del Banco Agrario de Bolivia (BAB). Sin embargo, a mediados de los '90, los precios de la papa cayeron, consecuencia de la sobre-producción de la llegada de papa barata de Argentina – una llegada promovida por la política de liberalización de comercio. Desde el debilitamiento de la economía papera, las tasas de emigración han aumentado.

Mientras ha habido una larga presencia de instituciones publicas y privadas en Ayo Ayo y Los Andes – sobre todo por su cercanía a la ciudad de La Paz – Ravelo (Potosí) y Sopachuy (Chuquisaca) han estado mucho mas aislados, y las dos ONGs inmersas en nuestro estudio (IPTK y Aclo) han sido por tanto las principales organizaciones operando en estas localidades. De hecho, de las 7 municipalidades estudiadas, Sopachuy es la menos conectada a la carretera, la menos accesible y la menos dotada con servicios públicos (la inversión pública en educación, por ejemplo, solo llegaba a US\$ 5.58 por persona/por año y en salud solo US\$ 2.01 por persona/por año). Se ubica en el lugar 295 de las 311 municipalidades bolivianas en cuanto a su índice de Desarrollo Humano.

5.1.2 Contextos agro-medio ambientales de la intervención

Mientras las discusiones anteriores analizaron los contextos por país y región geográfica, si pudiéramos agrupar los estudios por similitud en su contexto medio-ambiental, probablemente lo haríamos de otra manera, es decir:

- Zonas de pajonales de altura (Canas, Laja y Ayo Ayo)
- Microcuencas de altura , Cusco (Lamay, Añilmayo)

- Valles altoandinos, Chuquisaca y Potosí (Sopachuy y Ravelo).

El cuadro 5.1 muestra información agro-ecológica básica de cada uno de estas zonas.

Cuadro 5.1
Medio Agro-ambiental de los siete estudios de caso

ONG	Localización	Altitud	Precipitación	Características básicas de producción
<i>Pajonales de altura</i>				
IAA	Canas, Cusco	3790 msnm a 4525 msnm	Frío, húmedo	Producción de papa/habas/cereales en áreas protegidas; pasturas y ganado en sectores remanentes
Qhana	Laja, La Paz	3800-3900 msnm	Frío, baja precipitación (400-800 mm pa)	Pastos y sistemas de ganadería, algunas papas y cereales
Cipca	Ayo Ayo, La Paz	3800-3900 msnm	Frío, baja precipitación (400-800 mm pa)	Pastos y sistemas de ganadería, algunas papas y cereales
<i>Microcuencas de altura, Cusco</i>				
Arariwa	Lamay, Cusco	2400 msnm a >4500 msnm	Algo húmedo	Variable con la altitud : Maíz blanco (para el mercado), maíz amarillo (para la subsistencia) y ganadería en niveles más altos
Ccaijo	Añilmayo (Quispicanchi), Cusco	3500 msnm a 4500 msnm	Seco	Variable con la altitud: Maíz amarillo (para la subsistencia) en bajos niveles, papa y ganadería en niveles más altos
<i>Valles altoandinos, Chuquisaca y Potosí</i>				
Aclo	Sopachuy, Chuquisaca	2000 msnm a 4000 msnm	Seco; 750-1000 mm p.a. en función a la altitud	Variable con la altitud : maíz en niveles bajos, papa y livestock en niveles más altos
IPTK	Ravelo, Chayanta, Potosí	2000 msnm a 4500 msnm	Seco; 750-1000 mm p.a.	Variable con la altitud : maíz en niveles bajos, papa y livestock en niveles más altos

Pajonales de altura

Tres de las intervenciones de la cadena de cooperación estudiadas en esta evaluación se ubican en zonas de alto altura que, bajo condiciones de no perturbación, serían pajonales naturales (y en el caso de Canas tal vez lo deberían ser, por razones de fragilidad ecológica). Las dos en Bolivia

(Laja y Ayo Ayo) están en el *altiplano* de Bolivia, mientras que en Perú (Canas) es un paisaje más ‘ondulado’. Las altitudes en estos sectores varían desde los 3800 a más de 4500 m.s.n.m, y la variación de la temperatura diurna es extrema, especialmente en el altiplano, con variaciones diurnas de hasta 20 grados centígrados. La precipitación se concentra en un número limitado de eventos de gran magnitud y son comunes las sequías serias⁷³. En general este es un clima de alto riesgo para la agricultura – hielo, granizo y sequía. El potencial de la agricultura se ve limitado también por la pobreza de los suelos.

Los riesgos para la agricultura en esta región llegaron a ser agudamente evidentes en 1982/3 cuando una severa sequía en los Andes llevó al desastre a los residentes de del altiplano. Las cosechas se perdieron completamente y mucha gente tuvo que migrar. No obstante estos riesgos agrícolas, en la primera mitad del siglo sectores de Laja y Ayo Ayo produjeron grandes cantidades de papa, implicando que la agricultura es posible en la región (Rojas, 2001^a). Más aún, hay evidencia de la existencia de tecnologías prehispánicas que controlaban el riesgo climático, aunque principalmente en el sector cercano al lago Titicaca. A pesar de todo, la opinión general – tanto política como popular – ha sido que en estos sectores la producción ganadera es el uso de la tierra más idónea. Como indicamos, hay una larga historia de los programas de desarrollo de ganadería en ambos lados de la frontera.

Microcuencas de altura en Cusco

El segundo tipo de zona agro-ecológica es aquella perteneciente a las cuencas de gran altitud en el Cusco – Lamay (donde trabaja Arariwa) y Añilmayo (donde trabaja Ccaijo). Estos ambientes:

- abarcan las microcuencas que van a lo largo de un rango altitudinal significativo (de 2400 m.s.n.m. a más de 4500 m.s.n.m. en Lamay; y de 3500 m.s.n.m. a 4500 m.s.n.m. en Añilmayo);
- tienen una gama de sistemas de producción que varían según altitud. Las zonas más bajas son más agrícolas y también más comerciales, sobre todo en Lamay. En Lamay las comunidades se concentran en ciertos pisos ecológicos mientras que en Añilmayo cada comunidad tiene acceso a diferentes pisos y sus sistemas de producción son mixtos. Las zonas más altas son más frágiles y deberían ser designadas como áreas protegidas, pero la carestía de la tierra implica su utilización bajo sistemas agropastorales, con la consecuente presión sobre los recursos naturales;
- en las partes más bajas, son adyacentes a la carretera asfaltada que los enlaza al Cusco (y en el caso de Añilmayo, a la carretera troncal que enlaza Cusco a Puno). El camino de acceso a Lamay es mucho mejor que el de Añilmayo.
- presentan economías locales relativamente deprimidas, aunque Lamay está más integrada a la política económica regional que Añilmayo (cuyo único mercado accesible es el pequeño mercado dominical en Quiquijana). Mientras la economía de Lamay es como la de Añilmayo, primariamente agrícola, es más diversa,⁷⁴ sobre todo en el nivel más bajo, donde los servicios públicos, la economía del turismo, el comercio a pie de carretera y otras actividades influyen mucho en las estrategias de vida.

Valles altoandinos de Chuquisaca y Potosí

El tercer tipo de medio ambiente es aquel de los valles del sur central de Bolivia, específicamente los de Chuquisaca y la provincia de Chayanta en el departamento de Potosí. Como en el Cusco,

⁷³ Serios ciclos de sequía son relacionadas a la oscilación sureña de El Niño

⁷⁴ De una muestra de 387 personas en el 2000, el 38 % dijo que su principal actividad era la agricultura, el 15 % educación, el 28 % actividades del hogar, el 19 % comercio y servicios (Arariwa estudio de línea de base 2000)

estos ambientes se extienden a lo largo de rangos altitudinales, en el caso de Sopachuy desde los 2000 m.s.n.m. a 4000 m.s.n.m. y en Ravelo desde los 2000 m.s.n.m. a 4500 m.s.n.m.

Los sistemas de producción varían con la altitud. En Ravelo, en tanto las comunidades del valle tienden a tener más ganado, reflejando su gran aislamiento de las vías de acceso, las zonas más altas tienden a ser más agrícolas (dominando los sistemas de producción de papa y de cereales). En estos sectores la agricultura depende casi completamente de las lluvias (solo el 2 por ciento de la tierra tiene riego), y la frontera agrícola continúa extendiéndose a costo de los pastos. Históricamente esta agricultura fue muy importante – en los siglos 18 y 19 Ravelo fue una de las regiones más importantes en producción de cereales en Bolivia, y durante los inicios del siglo 20 sus haciendas fueron la principal fuente de papa para Sucre. Desde los 1970 llegó a ser una vez más el centro importante de producción de la papa.

La agricultura es también la actividad principal de los residentes de Sopachuy y los sistemas de producción han cambiado poco desde el tiempo de las haciendas y la reforma agraria. El principal producto es el maíz, aunque también se producen frutas y otros productos comerciales. La agricultura es de ladera y de minifundio, y depende principalmente de las lluvias – de hecho, la escasez del agua (como en Ravelo) es uno de los principales problemas que tienen que enfrentar las comunidades y es percibida como tal por los comuneros.

5.2 Estrategias de intervención de las contrapartes de las ACFs

Los contextos que las 7 contrapartes estudiadas tienen que enfrentar son, entonces, muy variados tanto a nivel nacional – los contextos de Perú y Bolivia han sido diferentes durante la última década – como a nivel local donde las manifestaciones locales de los contextos nacionales y las agroecologías varían según lugar. Las propuestas de desarrollo local proveniente de las contrapartes de las ACF que trabajan en estas áreas refleja en algo esta variabilidad – aunque, más adelante, comentamos que también hay mucha convergencia entre ellas. En esta sección consideramos estas convergencias y divergencias entre las estrategias de las ONG y el pensamiento que las sostiene. Primero ofrecemos una discusión de las estrategias de intervención de cada ONG por contexto agro-ecológico.

5.2.1 Las estrategias de intervención en de las ONG

ONG que trabajan en los pajonales de altura

Tres de las contrapartes estudiadas trabajan en *pajonales de altura*. CIPCA (Novib) and Qhana (Icco) trabajan en el altiplano de La Paz, e IAA (Icco) trabaja en los pajonales ondulados de Cusco. En Bolivia, se estudiaron estas intervenciones en detalle en Ayo Ayo (Cipca) y Los Andes (Qhana), y en Perú en Canas (IAA-Canas). En estas localidades cada ONG ha implementado una estrategia que, a fondo, combina un apoyo directo a la producción agropecuaria con apoyo a diversas formas de organización local. A través del tiempo, este enfoque se ha ido cambiando.

Cipca

Cipca fue fundada en 1971, su trabajo inicial estuvo concentrado en el altiplano (en Machaca, Achacachi y Ayo Ayo).⁷⁵ Fue una de las primeras y hoy en día es la más grande ONG de

⁷⁵ El trabajo en Ayo Ayo empezó un poco más tarde, a mediados de los 1970. Esto se debió a que Cipca dejó Achacachi como resultado de la represión del gobierno y se movió a Ayo Ayo.

desarrollo rural en Bolivia, trabajando en casi el 10 por ciento de las municipalidades del país. Es una de las ONGs más prestigiosas de Bolivia, con trabajo en variadas regiones tales como Chaco, Santa Cruz, Moxos, Cochabamba, Riberalta y El Altiplano. Luego de dos décadas de trabajo en estas diferentes regiones de Bolivia, Cipca intentó sintetizar sus lecciones y su amplio pensamiento en una propuesta 'Por una Bolivia Diferente' (Cipca, 1991). En alguna medida este documento marcó la visión de desarrollo de la ONG al inicio de la década y sirve como un útil punto de comparación para los cambios que desde entonces ocurrieron en su modo de pensar.

En 1991, la preocupación más amplia de Cipca era fortalecer una sociedad 'democrático y socialista', donde las unidades productivas predominantes en esta nueva sociedad serán los grupos populares autogestionarios' (Cipca, 1991). Esta fue una visión colectiva de desarrollo que en el contexto rural se tradujo a una visión de desarrollo campesino cuyos elementos fueron:

- La provisión de insumos y el mercadeo deberían 'estar en manos de los niveles intermedios o superiores de las organizaciones autogestionarias de productores'. La agricultura debería ser el pilar central de la economía
- Debiera priorizarse la seguridad alimentaria
- Las intervenciones de desarrollo rural deberían buscar reducir la migración del campo y estimular prácticas de producción comunal.

En el altiplano y otras regiones este modelo se tradujo en el apoyo a las llamadas Comunidades de Trabajo (CDTs), así como generalmente al movimiento Aymara. La CDT incluiría a toda la comunidad sobre la base de la propiedad colectiva del resultado de la producción, sería auto sostenida y aseguraría la provisión de alimentos y también podía generar una producción excedentaria.

Interesantemente, aun cuando la organización publicó su manifiesto en 1991, muchas de estas ideas ya habían sido cuestionadas al interior de la ONG, en particular el énfasis en la producción colectiva, particularmente en el altiplano. Fue necesaria media década para que estos cuestionamientos sean reconocidos institucionalmente. De todas maneras, en el Plan Estratégico de 1997-2001, la CDT ya no es más mencionada y por tanto se puede reconocer que la propuesta de desarrollo de Cipca ha cambiado significativamente. Hoy en día se enfatiza:

- Una estrategia que priorice el trabajo con familias individuales
- El desarrollo de la ganadería como el eje de la visión de Cipca para el desarrollo económico local
- La producción para el mercado
- El trabajo con familias de mejores recursos y económicamente más viables – de hecho, ahora es reconocido muy poco probable que los proyectos reduzcan la migración.
- La participación del campesino en los actuales procesos de toma de decisiones.

En conjunto, si en 1990 la meta final era la transformación social, hoy en día es incrementar la participación de (algunos estratos de) la población rural en los procesos económicos y políticos existentes. En las palabras de Cipca :

'el nuevo clima político, mucho más pragmático que en el pasado, ha contribuido a bajar los niveles de sueños y utopías en casi todas las instituciones, tanto públicas como privadas. CIPCA no es una excepción' (Cipca, 1999).⁷

⁷ Las citas son traducciones de la traducción inglesa de la cita original en castellano. Por lo tanto puede ser que la cita no es exacta.

Si estas son las tendencias generales del pensamiento dentro de Cipca, cómo fueron traducidas a las intervenciones en el altiplano? El punto de referencia es la sequía sucedida en esta zona en 1982/3. Luego de iniciales esfuerzos (por lo general poco exitosos) para regenerar la producción de papa⁷⁶, Cipca decidió que la respuesta adecuada era tratar de fortalecer la producción orientada al mercado (particularmente de leche y horticultura) sobre la base de tecnología moderna y, en el caso de la horticultura, de invernaderos. Estos sistemas de producción se vieron como un medio para contrarrestar las limitaciones ambientales que el altiplano impone a la producción. Los invernaderos, por ejemplo, ofrecen el potencial de aprovechar el sol del altiplano mientras se protegen las cosechas de la helada y granizos. El ganado lechero fue también visualizado como un producto alternativo 'resistente a la helada'. Las bases organizacionales de estos propósitos técnicos estuvieron en el CDT, en el cual los comuneros deberían trabajar colectivamente en los invernaderos y en los sistemas de producción de leche. Los primeros esfuerzos para la introducción de estos nuevos modelos se dieron en el período de 1988-1990.

Mientras en el siguiente trienio (cada trienio recibió el apoyo de Novib) hubo cierta adaptación de las nuevas propuestas técnicas, el foco principal de la intervención se mantuvo y Cipca también apoyo la creación de un grupo de comercialización de productos hortícolas (PADA) y una planta de concentrados para la ganadería en Ayo Ayo. La cobertura del componente técnico de este propósito fue limitada, sobre todo para el caso de la producción ganadera que, en todo La Paz, solo sostuvo 45 unidades desde 1990 a 1995 (Rojas, 2001b).⁷⁷ Los eventos de capacitación (de transferencia tecnológica, etc.) tuvieron gran aceptación, aunque el número de participantes se fue disminuyendo con el tiempo y la cobertura no fue intensiva. En todo caso, Cipca por sí solo notó que este tipo de capacitación masiva no era muy efectivo ya en los inicios de los 90s debido a que '[n]inguna regional desarrollo un modelo de capacitación eficiente y adaptado a la propuesta económica de CIPCA, de modo que la capacitación o transferencia tecnológica fue rebotando durante todo el decenal del departamento técnico al de educación' (Cipca, 1999:67). El problema, no obstante, no solo fue educacional; así de forma más generalizada en sus áreas de intervención en el Altiplano, Cipca notó que la situación social, organizacional y económica del campesino no mostraba signos de mejora (Cipca, 1995). Ciertamente, este mismo documento sugiere que aun en 1995 el trabajo de Cipca en ganadería estuvo a nivel demostración.

En la segunda mitad de los 90s, Cipca mantuvo su apoyo a la intensificación de la ganadería mejorando las razas, introduciendo alimentación en establos y promoviendo el cultivo de pastos (en su mayoría de alfalfa hasta muy recientemente). Sostuvo también la creación en 1994 de la Asociación de Productores de Leche de Ayo Ayo, basado esencialmente en el modelo de otras asociaciones de productores lecheros que trabajaron con la PIL. A lo largo del resto de la década, sin embargo, la cobertura permaneció siendo baja. Hacia el año 2000, Cipca estuvo trabajando (via Procade) con 61 productores de alfalfa (30 hectáreas), había construido 61 establos para ganado y trabajado con 61 familias mejorando los pastos nativos.⁷⁸ Mientras tanto 307 familias recibieron capacitación en la producción de ganado. Esta limitada cobertura se compensó en cierta medida con un intento de apoyar a toda la municipalidad via el gobierno municipal. Así, siguiendo la Ley de Participación Popular en 1994 se inició un programa de apoyo al gobierno municipal de Ayo Ayo: asistiendo en la elaboración del plan de desarrollo municipal y proporcionando capacitación y asesoría.

⁷⁶ Se perdieron grandes cantidades de semillas. Estos esfuerzos recibieron significativo soporte de Holanda.

⁷⁷ Específicamente, estas son 45 unidades año –en 1990, 3; 1991, 6; 1993 7, etc. Es muy probable entonces que el total de unidades apoyadas sea considerablemente bajo, algunas de ellas sostenidas por más de un año.

⁷⁸ Se presume que estas 61 familias son las mismas. Las fuentes para esta información son reportes anuales sintetizados en Rojas, 2001b.

En la misma línea, Cipca ha combinado consistentemente sus intervenciones localizadas en un determinado espacio con un apoyo importante a los movimientos indígenas y campesinos regionales y nacionales. El énfasis en este trabajo tuvo el propósito de lograr que estos movimientos participaran en la política y en la formación de políticas. Cipca jugó un rol importante y visible en ciertos debates políticos que tuvieron implicación directa para el altiplano (por ejemplo en los debates sobre la educación y tierra).

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, Cipca concluyó en 1999 que '[e]n el altiplano es difícil mostrar un impacto económico positivo. De esta dificultad participan los programas de la cooperación internacional, del Estado y las ONGs. CIPCA no escapa a ella. Luego de 20 años del trabajo institucional el resultado, al parecer, no ha modificado substancialmente y masivamente la situación económica del campesino altiplánico' (Cipca, 1999). Además fue solo en 1999 que la institución reconozca que '[a]lgo que aprendimos de estas experiencias es que la economía campesina tiene muchas veces un complemento importante fuera del área rural, y que éste no puede ser ignorado, pues, sin contar con este componente, no es posible diseñar un plan de desarrollo sostenible en muchas regiones de la zona andina' (Cipca, 1999). Es relevante que esta conclusión sea hecha explícita luego de tan extenso período de tiempo – veinte años de trabajo. Es también de notar que esta conclusión se establece recién, a pesar de que la organización publicó en los 1970 un libro sobre las relaciones urbano-rurales en el altiplano. Entre la publicación de ese libro y esta conclusión en 1999, Cipca ha invertido una gran cantidad de dinero en el desarrollo de sistemas agro-pastorales en el altiplano. Así, desde 1991 al 2000 el costo total del trabajo de Cipca en La Paz fue de US\$ 6.4 millones y en Ayo Ayo de US\$ 1.65 millones. En este gasto, Novib fue uno de los que más aportó a través de su sostenimiento institucional a Cipca y su apoyo a Procade (un programa inter-ONG que también pasó recursos a Cipca). En conjunto Novib es uno de los financiadores de Cipca más importantes y la ha sostenido con un paquete de aportes institucionales trienales y últimamente cuatrienal.

Cabe señalar que la experiencia de Cipca en otras regiones (por ejemplo Charagua) ha sido mucho más positiva y su trabajo parece haber dejado mayor impacto (Aleman et al., 1999; Sandoval, 1998). Pero es todavía llamativo que es en el altiplano – donde Cipca empezó a trabajar hace 25 años – donde su impacto ha sido tan decepcionante. No obstante, tal como mencionaremos en el capítulo 6, es posible que hubo un impacto algo mayor que los propios documentos de Cipca sugieren.

Qhana

Aunque es una institución más pequeña, la evolución de Qhana en la provincia de los Andes no es disimilar a la de Cipca; en esta medida, mucho más de lo anterior – a nivel de estrategia – no necesita repetirse. Al iniciarse los '90s, la meta estratégica de Qhana en este trabajo fue 'contribuir a que el movimiento campesino tenga mayor fortaleza económica y organizativa; y unidad sindical, para conseguir transformar la democracia formal en real' (Qhana, 1990). El correlato económico, como en Cipca, fue promover las prácticas de producción en base a grupos.

El compromiso con el movimiento campesino continuó siendo el objetivo central a través de la década, pero, terminando la década el lenguaje había cambiado algo y llegó a ser de uno de 'lograr el poder local' dentro de las reglas de la democracia representativa de Bolivia. Entretanto, el correlato económico fue el de fortalecer los lazos entre las unidades de producción caseras con los mercados de productos y de trabajo. En este camino, un importante componente ha sido la

creación y fortalecimiento de las Coracas (Corporaciones Agrícolas Campesinas) como los 'brazos económicos' del movimiento campesino.⁷⁹

A lo largo de la década, Qhana ha alentado la implementación de estas ideas generales a través de tres momentos. El primer momento, de 1990 a 1993, incluía una intervención muy intensiva concentrada solo en tres comunidades (se incrementó a 5 comunidades en 1993: Rojas 2001c). A su turno significó que aunque el programa se refirió a un programa en los Andes, solo se trabajó con el 1% de las familias en la provincia de Los Andes. El trabajo buscó validar una alternativa de producción basada en la introducción de ganado Holstein mejorado y sistemas de producción de forraje (avena, cebada y alfalfa).

Desde 1994 a 1996, la escala del programa fue ampliada a una propuesta de desarrollo micro-regional y luego de 1995 – en respuesta a la LPP – también se incluyó el apoyo a los gobiernos municipales de Laja y Batallas. Este mismo período vio la creación de una Coraca a nivel provincial en 1996. A pesar de la mayor escala del modelo, en 1996 una evaluación esbozó algunas conclusiones escépticas acerca de su viabilidad. Concluyó que había un limitado o ningún impacto en el ingreso, indicando también que en muchos casos el ganado mejorado fue desapareciendo debido a las restricciones ambientales del altiplano. El modelo de administración colectiva de las empresas lecheras también fallaba y en un caso la fábrica pasó a un solo beneficiario (implicando una concentración de beneficios). Dado que el modelo de trabajar con grupos experimentó tales problemas, las familias individuales llegaron a ser más importantes en la estrategia de Qhana.

Esta evaluación condujo a que Qhana adapte su programa de trabajo durante los últimos años de la década – empero, en la práctica, este programa fue solo parcialmente implementado debido a que Qhana encontró crecientes dificultades en acceder a los recursos financieros necesarios – señalando los inicios de lo que vendría luego a ser para Qhana una gran crisis institucional. En tanto la cobertura se incrementaba, tanto para actividades ganaderas como agrícolas (Rojas, 2001c), el número de familias sostenidas solo alcanzó el 28 % de las inicialmente propuestas – y solo una cuarta parte de ellas fue sostenida intensivamente. En alguna medida esta carencia fue compensada por el trabajo de Qhana con las organizaciones representativas de la población campesina – así, de acuerdo a Qhana, la Coraca provincial llegó a ser más fuerte en este período y funcionaron 4 Coracas municipales y 35 comunales. De ser así, la existencia de estas Coracas debieron mejorar las opciones de mercado y posibilidades de ingresos de los *comuneros* en Los Andes. Nuestro trabajo de campo resulta, no obstante, menos optimista acerca de los efectos de este apoyo en los niveles y estrategias de vida de la población (ver capítulo 6).

Ikco fue, a través de la década, una de las dos principales fuentes de apoyo financiero para este trabajo en el altiplano. Antes que financiar proyectos particulares, Ikco dio mucho de su soporte como apoyo institucional. Estos recursos por lo tanto cubrieron el trabajo de Qhana en los Yungas así como en Los Andes y los respectivos costos administrativos centrales. Frente a los efectos desilusionantes del programa en Los Andes, resulta importante destacar que la intervención de Qhana en los Yungas ha sido considerablemente más exitosa en afectar los sistemas de producción, el mercado del café, la vida de los campesinos y las relaciones de poder municipal (ver Muñoz et al, 2001; Bebbington, 1998).

⁷⁹ En la decisión de crear y promover las Coracas, Qhana en gran medida se apoyó en sus relativamente exitosas experiencias con la Coraca en los Yungas (ver Muñoz et al. 2000).

IAA-Canas

El Instituto para una Alternativa Agraria (IAA) fue una ONG nacional con base en Lima, la cual ha trabajado en el Cusco desde 1983, con un prolongado financiamiento de Icco. El IAA se orientó a fortalecer la Central de Campesinos de Perú, la CCP – el más radical, y el de mayor orientación *campesina* de los dos movimientos del campo en Perú.⁸⁰ En el Cusco significó una relación cercana con su afiliada, la Federación Departamental de Campesinos del Cusco (la FDCC). De este modo, central en el modelo de desarrollo del IAA, entonces y ahora, es que tales organizaciones deben tener mayor influencia en los procesos políticos – sin el cual, los apremios estructurales de la vida del campesino nunca serán superados.

Mientras el énfasis del IAA se mantuvo en el fortalecimiento de las organizaciones campesinas, su trabajo se expandió y se diversificó (como con Qhana y Cipca en el altiplano boliviano) después de la sequía en los inicios de los 1980. La respuesta del IAA fue la de elaborar propuestas de desarrollo combinando componentes productivos y políticos. Esta búsqueda le condujo a iniciar un programa productivo en Canas (capital Yanaoca), provincia que fuera seleccionada en parte debido a que los líderes de la FDCC tienen allá importantes enlaces. El énfasis de este trabajo fue encontrar una opción productiva estable frente al riesgo climático y, como propósito principal, invertir en irrigación y sistemas de semilla de papa (y continuar en apoyar a la organización campesina, fortaleciendo a la FDCC). Este proyecto (PIC-I) intentó abarcar toda la provincia de Canas, pero una evaluación en 1992 sugirió que trabajar a tal escala implicaría una inversión demasiado poco intensiva. La misma evaluación también sugirió que aunque ostensiblemente se presentaba como un proyecto ‘integral,’ el IAA no tenía certeza sobre el significado real de un desarrollo integrado (Milligan, 1992).

En 1993, el trabajo en Canas cambió considerablemente. Por otro lado, y con el estímulo del mismo Icco, el equipo de IAA en el Cusco se separó de la IAA nacional. Existieron muchas razones para esto, siendo una que Icco tenía más fe en el equipo de Cusco porque tenía una mayor orientación comunitaria así como una mayor orientación hacia la producción. Un aspecto relacionado fue que Icco buscaba fondos de DGIS para la siguiente fase de trabajo en Canas, y si la organización de mayor orientación productiva en Canas era independiente de la más ‘política’ IAA nacional, entonces sería más fácil para DGIS apoyar este trabajo. Otro cambio fue que esta segunda fase del proyecto (PIC-II) llegó a ser más focalizada, trabajando en solo una cuenca con 11 comunidades y cuatro anexos.⁸¹ Además, el trabajo se concentró en solamente algunas de estas comunidades y con unas cuantas familias en cada una.⁸²

La lógica básica del PIC-II fue identificar una opción productiva viable para los sistemas pastorales de altura – el eje de esta opción fue el mejoramiento de canales de irrigación existentes y la promoción de sistemas de producción de forraje bajo riego y de la producción ganadera. Dado que las intervenciones en el campo son primariamente un esfuerzo de validación tecnológica, su cobertura es limitada a una cuantas familias y unas 270 hectáreas de tierra con acceso a riego. Sin embargo, el otro componente del trabajo de IAA es apoyar la escuela campesina que administra la FDCC . Esto tiene una cobertura más masiva y ha capacitado a unas 34 mujeres y 27 hombres líderes departamentales y a 941 otros campesinos. Los cursos en las escuelas son extensos e incluyen ahora tanto aspectos de producción como de organización con

⁸⁰ El otro movimiento, la C.N.A. fue creada durante el gobierno de Velasco, representando a la producción de las cooperativas creadas por Velasco. La C.N.A es un socio de Novib.

⁸¹ El deseo de focalizar su trabajo en cuencas (microcuencas) fue alimentado por la participación del IAA en el Secretariado Rural.

⁸² Comparado esto con el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas (Pronamachs) el cual trabajó en tierras y conservación de fuentes de aguas con un 70% de familias en Canas.

ocasionales visitas de campo a la experiencia en Canas. Intentan producir cuadros de innovadores campesinos quienes también serán capacitadores para otros campesinos. La noción fue que, una vez validado, este paquete técnico podría ser multiplicado ('llevado a escala') escalado a través de programas de la FDCC.

De hecho, el modelo de campesino-a-campesino caracteriza el enfoque de desarrollo del IAA-Canas. Llama la atención que, aunque en Latinoamérica este modelo es muchas veces asociado con grupos tales como la UNAG en Nicaragua, algunos de los métodos de campesino-a-campesino que usa IAA fueron llevados directamente del trabajo del Proderm – proyecto que trabajó mucho en Canas durante los 1980. En alguna medida, el trabajo técnico del IAA puede verse como una continuación de la intervención inicial del Proderm.⁸³ El principal cambio, no obstante, fue que mientras el Proderm trabajaba con empresas colectivas campesinas (producto de la reforma agraria en Perú), el IAA finalmente trabajó con familias luego de la resistencia de ciertas comunidades a la propuesta inicial de IAA de trabajar a nivel de la comunidad. En principio estas familias fueron seleccionadas por la comunidad pero esto dio poca garantía que los campesinos seleccionados serían muy innovadores y así en 1998-9 el sistema de selección cambió, y las familias fueron auto-seleccionadas de forma independiente. Estas familias han tendido a ser más dinámicas y también menos pobres – aunque, por lo tanto, generan un efecto demostración más llamativo.

Visto de este modo, hasta hoy en día ha habido casi dos décadas de financiamiento holandés hacia Canas. Tal como el Proderm, IAA es casi completamente dependiente del financiamiento holandés. Icco ha proporcionado el 66.5 por ciento del presupuesto de IAA entre 1991 y el 2000, y DGIS otro 26.8 por ciento – o sea, un 93.3 por ciento del presupuesto de IAA ha venido de Icco o ha sido negociado vía éste.

5.2.2 ONGS que trabajan en cuencas altoandinas en el Cusco: Arariwa y Ccaijo

Ccaijo

Así como hasta muy recientemente en el caso de Gpca, Ccaijo es una ONG ligada a la Compañía de Jesús. Fundada en 1971, el trabajo de Ccaijo ha estado concentrado en la provincia de Quispicanchi, con sede en el pueblo de Andahuaylillas. Sus trabajos iniciales hasta 1977 enfatizaron la educación vocacional, luego del cual empezaron a trabajar intensivamente en el campo. A lo largo de las décadas 1970 y 1980, su visión de desarrollo fue sobre todo político con énfasis en la capacitación y el fortalecimiento organizacional así como la producción agro-pastoril. En los 1990 tanto su visión de desarrollo como su estrategia cambiaron. Mientras la educación permaneció como eje de su trabajo, su enfoque fue más integral con creciente énfasis en el desarrollo productivo (agrícola), la conservación de recursos naturales y el fomento de comités inter-institucionales a nivel de distrito y de la cuenca. En el proceso, el énfasis se desvió de lo micro-regional (en el cual Ccaijo pretendía intervenir en toda la provincia de Quispicanchi) a una focalización de microcuenca donde su trabajo se concentró en cinco microcuencas de la provincia. Estas microcuencas fueron seleccionadas en base a las relaciones existentes que Ccaijo (y la iglesia) ya tenía. Por ejemplo en el caso de Añilmayo (la microcuenca incluida en nuestro estudio) los vínculos se dieron vía los promotores agrícolas campesinos de la zona, quienes habían participado en los cursos de Ccaijo. Tal como en el caso del IAA, la noción fue que al dar mayor focalización geográfica a la intervención iba ser posible tener más éxito en validar las

⁸³ No tuvimos oportunidad de clarificar si finalmente el Proderm invitó al IAA a continuar trabajando en Canas luego que este Programa se cerraría. Tuvimos diferentes versiones al respecto, difíciles de conciliar.

alternativas de producción y de tener mayor impacto que a través de una intervención diseminada a lo largo de la provincia entera.

Hacia el final de la década, el enfoque de Ccaijo cambió otra vez. Antes que hablar de desarrollo focalizado en un espacio determinado, su planificación estratégica ahora enfatiza la ‘lucha contra la pobreza’ dentro de un enfoque de desarrollo sostenible (Ccaijo, 2000). Mientras la expansión de las capacidades humanas sigue siendo un componente central de cómo el Ccaijo concibe de la reducción de la pobreza, el cambio es más que semántico porque pone mayor atención en temas de estrategias de vida individuales y activos de base como preocupaciones centrales de la institución. De esta forma, un componente importante del trabajo de Ccaijo ahora se enfoca en los individuos. Inicialmente los beneficiarios fueron seleccionados por la asamblea de la comunidad; luego tuvieron la responsabilidad de transmitir el conocimiento recibido a otros *comuneros*. Como en el caso del IAA, este arreglo no garantizaba mucho efecto demostrativo y desde 1997-8, los campesinos han sido auto-seleccionados y ahora no tienen obligaciones formales para capacitar a otros (aunque sí, tienden a ser más innovadores). Dado que estos campesinos reciben capacitación, materiales y préstamos baratos para comprar tecnología, esto implica que una buena proporción de los beneficios aportados por el Ccaijo están por tanto concentrados en un número de personas reducido. Mientras otras actividades de Ccaijo – sobre todo los cursos de capacitación a nivel de la comunidad y la infraestructura comunal – son accesibles para la mayoría de los comuneros, estos siguen siendo intervenciones mucho menos intensivas y no están ligadas a la provisión de insumos materiales. La esperanza es que esta capacitación, más el efecto demostrativo del trabajo con campesinos ‘líderes’, permitirán la diseminación de tecnologías e ideas a otros. En la práctica ha habido poca diseminación.

Aunque los componentes específicos del ‘paquete de Ccaijo’ en Quispicanchi se han ido evolucionando a lo largo de la década, los temas comunes han sido: riego y otras infraestructuras productivas; conservación de suelos; capacitación técnica (y posteriormente alfabetización); y relaciones con otros actores en la municipalidad. Aunque Ccaijo se da cuenta de las restricciones del mercado en el desarrollo local, esto no ha sido parte de su estrategia de intervención, mayormente porque no han podido identificar una forma adecuada para enfrentar las cuestiones de mercado. Además, y no obstante el compromiso histórico que Ccaijo tiene con la educación vocacional y su gran centro de capacitación en Andahuaylillas, fue solo recién en el 2000 que su programa rural empezó a incluir el apoyo al empleo fuera del campo.

El que le haya tomado a Ccaijo tanto tiempo incluir actividades de subsistencia fuera del campo en su estrategia de intervención es interesante por muchas razones. Una de ellas es especialmente llamativa. A nivel personal, varios de los empleados tanto técnicos como administrativos de Ccaijo se dan cuenta de la gran importancia que el empleo no-rural y el acceso a la educación tienen para la población de Quispicanchi. Por ejemplo uno de los miembros de la jerarquía mayor de la administración, con recursos personales, ha ayudado a alguna gente de la provincia a residir y trabajar en Cusco de modo que pudiesen acceder a educación secundaria. Similarmente uno de los técnicos de Ccaijo, descendiente de familia campesina en Quispicanchi, vive en Urubamba de modo que su familia puede acceder a oportunidades de educación. Así, a nivel individual, el equipo de Ccaijo vive lo no-rural y la naturaleza migrante de las estrategias de vida en Quispicanchi. Sin embargo, las intervenciones de la ONG no han incorporado este conocimiento práctico de los empleados de Ccaijo. Al darnos cuenta de esto, cuando preguntamos si no hubiera sido más apropiado invertir en apoyar una escuela internado en el Cusco para la juventud de Quispicanchi, un funcionario mayor de Ccaijo dijo que tal vez que sí, pero que dudaba que sus agencias apoyarían tal tipo de proyecto. Más aun, Ccaijo por sí solo parece haber optado por una visión agrícola de desarrollo rural – tal vez porque los recursos humanos existentes de las ONGs

están mejor dotados para esto, y no para una estrategia que apoye otras dimensiones de la vida rural.

Mientras nuestra investigación se focalizaba en las partes intermedias de Quispicanchi, deberá notarse que, por un largo período, Ccaijo también trabajó en las partes más altas de la provincia, en el distrito de Ocongate. Ese trabajo se focalizó en la mejora de los sistemas de producción de la alpaca y en la economía ligada a ella. Ccaijo puso particular atención a la mejora genética y al manejo de las alpacas y también a la formación de una organización de criadores de este animal, APU. Una evaluación inicial de este trabajo sugirió que los impactos económicos de este trabajo habían sido limitados (van Niekerk, 1994). El mismo estudio sugirió que los impactos organizacionales de Ccaijo han sido más interesantes; no obstante, cuando hacia mediados de los '90s los precios de la fibra de alpaca cayeron, la organización se resquebrajó y ahora apenas subsiste.⁸⁴ En este sentido, los cambios macro-económicos han mirado mucho el trabajo en Ocongate. A pesar de ello, el trabajo ha dejado impactos en otras partes. Desco (otro socio de Cordaid) sugiere que 'la mitad de lo que conocen' acerca de la producción de alpaca proviene de Ccaijo y esto ha alimentado directamente el trabajo de Desco en el desarrollo alpaquero tanto en Arequipa como Huancavelica.⁸⁵

A través de toda esta historia, Cebemo, Bilance y Cordaid han sido fuentes de apoyo para el programa de Ccaijo. De hecho, se iniciaron los primeros contactos en 1972, aunque el flujo de financiamiento empezó más tarde. Mientras el nivel del apoyo se ha mantenido relativamente constante durante el periodo (entre US\$ 100,000 - 120,000 p.a.), el peso relativo de este apoyo dentro de Ccaijo ha disminuido en el tiempo. En los tiempos de Cebemo, el aporte llegaba a ser aproximadamente de 50 % del presupuesto de Ccaijo; bajo Bilance cayó al 25 %; y recientemente bajo Cordaid disminuyó a un 10-12 %. Hasta 1999 este financiamiento fue institucional, pero desde entonces ha sido en base a proyectos, lo que, para parafrasear al propio Ccaijo, ha significado que Cordaid ahora tenga 'su propia microcuenca' en Quispicanchi.

Arariwa

Arariwa nació de un programa de capacitación *campesina* (la Granja Escuela Pumamarca, o la Granja de Yuca) con lazos cercanos al entonces obispo del Cusco. Cuando a inicios de los 1980 un nuevo y más conservador obispo entró a este puesto, los principales miembros del equipo pasaron a formar Arariwa en 1984.⁸⁶ Desde entonces Arariwa ha trabajado en el Valle Sagrado del Cusco, con énfasis en Lamay/Calca, Chincheros y Ollantaytambo.

De algún modo similar a Ccaijo, Arariwa se desplazó de un enfoque más micro-regional a desarrollar uno más focalizado en los '90s, fijando la microcuenca como unidad de intervención. No obstante, al mismo tiempo, Arariwa focalizaba su apoyo en la construcción de comités inter-institucionales (Azpur, 1999), y también jugaba un rol cada vez más importante en la articulación de las organizaciones a nivel del Cusco y por tanto en el Sur del Perú. También Arariwa ha tenido el rol de liderar la formación de Conveagro en Cusco ⁸⁷. Tal vez más que cualquier otra de las otras ONGs estudiadas aquí, Arariwa tomó el compromiso (por lo menos en la segunda mitad de los 1990) de construir las bases de una democracia deliberativa, como una parte esencial del desarrollo. También mantuvo un énfasis educacional y en particular mantuvo un centro de capacitación para preparar a la juventud regional y rural en empresas rurales y estrategias de vida

⁸⁴ Un proceso similar ocurrió en la SAIS Maranganí, camino a Puno (Carrol y Bebbington, 2001).

⁸⁵ Entrevistas con Eduardo Ballón.

⁸⁶ Es meritorio indicar que una persona que asistió a este proceso fue el entonces director del Proderm.

⁸⁷ Conveagro es una plataforma institucional del estado y la sociedad para la discusión del desarrollo agrícola y rural del Perú. Cepes, socio de Icco, ha jugado igualmente un rol importante en Conveagro a nivel nacional.

no agrícolas.⁸⁸ También apoya a la empresa rural a través de un programa exitoso de microfinanciamiento rural. Durante un cierto período, Arariwa también invirtió fuertemente en el desarrollo de: sistemas de producción de semilla de papa; una horticultura orientada al mercado; y agroindustrias a pequeña escala. Mas recientemente, se han terminado estas iniciativas.

A nivel de las microcuencas en las cuales se ubica, Arariwa ha trabajado a nivel tanto individual como de la comunidad. En Lamay, los proyectos para el desarrollo productivo tendieron a trabajar con individuos ‘auto-seleccionados’ – quienes a su turno resultaron ser los que tenían mejores recursos. Este trabajo de desarrollo productivo (concentrado en los productores más ‘viables’) ha enfatizado la producción de cultivos y ganado para el mercado, donde la principal intervención corresponde a la construcción de infraestructura de irrigación (canales, y en una comunidad, sistemas de aspersión), la capacitación en la administración de riego, y el mejoramiento del ovino criollo (con 20 criadores), y conservación de suelos. Si bien Arariwa realizó limitados trabajos de capacitación para propiciar la réplica de su paquete productivo, hay poca evidencia de adopción masiva por parte de otras familias.

Mientras las intervenciones productivas de Arariwa se orientaron hacia los productores ‘más viables’, su programa de salud y proyectos de seguridad alimentaria han sido establecidos explícitamente para familias ‘en riesgo’ (aunque muchas de las actividades fueron también comunales).⁸⁹ En este sentido la propuesta de Arariwa es interesante porque distingue entre los grupos sociales en las comunidades. En este contexto difiere de las otras ONGs aquí estudiadas, las cuales no han hecho tales distinciones.⁹⁰

Como en Ccaijo, las propuestas productivas de Arariwa están ligadas a la educación y al fortalecimiento organizacional. En los inicios de la década, el énfasis organizacional fue el del fortalecimiento de las organizaciones campesinas. A lo largo del tiempo, sin embargo, este énfasis ha ido cambiando a fortalecer dos otros niveles de organización. El primero es la comunidad – con el apoyo financiero de Cordaid, Arariwa ha proporcionado la capacitación y la asesoría para legalizar el reconocimiento comunal y para elaborar planes comunales. El segundo nivel es supra-comunal, donde Arariwa ha promovido la creación de mecanismos de coordinación inter-institucional a nivel de microcuencas y de distrito, con particular énfasis en los gobiernos municipales/distritales. Paralelamente a este cambio de énfasis, la intensidad de las relaciones que Arariwa sostenía con el movimiento campesino del Cusco se fue debilitando durante la década.

Aunque no de forma continua, las ACFs holandesas han venido acompañando este proceso desde su inicio. De hecho, Cebemo ya tenía contactos con el ex-obispo de Cusco y la Granja Escuela Pumamarca. Cuando Arariwa fue formada en 1984, Cebemo ofreció su soporte casi inmediatamente (en 1985). Este apoyo inicial fue destinado para un proyecto dirigido a la mejora genética del ovino criollo. Desde entonces ambas organizaciones han mantenido contacto, aunque este contacto no siempre significó un flujo de recursos financieros. De hecho, en cierto momento, Arariwa le dijo a Bilance que no necesitaba su dinero (por su parte, Bilance tampoco estaba seguro de querer continuar su apoyo para el programa del ovino criollo debido a su orientación más investigativa y la poca evidencia de impacto en la pobreza). Durante los 1990 Arariwa no fue dependiente de las ACFs. Hoy el apoyo anual de Cordaid es aproximadamente US\$ 150,000, un monto que constituye menos del 10 por ciento del presupuesto general de Arariwa. El apoyo de las ACFs ha sido en base a proyectos antes que institucional; lo fuerte ha sido apoyo a un proyecto para desarrollar sistemas de producción con ovinos criollos y luego a un proyecto para el

⁸⁸ Este programa es apoyado por la cooperación española.

⁸⁹ Estos proyectos han sido apoyados por Memisa y Caritas, ambos ahora parte de Cordaid.

⁹⁰ Aunque deberá notarse que por ejemplo Novib ha alentado a Cipca a hacerlo.

fortalecimiento de las instituciones locales (especialmente las comunales).⁹¹ Sin embargo, aunque Cordaid percibe que estos son proyectos específicos, desde la perspectiva de Arariwa son más bien componentes de su visión integral de desarrollo rural y, por tanto, sus impactos no pueden ser fácilmente separados de aquellos impactos que derivan de su propuesta de intervención más general.

5.2.3 ONGs que trabajan en los valles altoandinos de Chuquisaca y Potosí

IPTK

IPTK fue fundada en 1976 como parte de una iniciativa conjunta de Cipca, el movimiento de la Izquierda Revolucionaria (el MIR, uno de los principales partidos políticos que combatieron a la dictadura de Boliva en los '70s), la compañía de Jesús y Novib. A lo largo de su historia ha estado estrechamente identificada con los partidos de izquierda, en particular (siguiente a la ruptura con el MIR) con el Movimiento por una Bolivia Libre (MBL). Hasta hace unos años, el IPTK, más que cualquier otra ONG en este estudio, estuvo muy convencido sobre la necesidad de vincular las intervenciones de desarrollo y los partidos políticos. Si bien este enlace partidario se debilitó en los '90s, todavía no podemos hablar del trabajo de desarrollo de IPTK (tal cual es percibido) sin reconocer esta asociación.

Tomando en cuenta estos compromisos, desde sus inicios el trabajo central de IPTK ha sido el fortalecimiento de las organizaciones *sindicales* – tanto a nivel de comunal como supra-comunal. Otro eje de su trabajo ha sido la inversión en capacidades humanas, a partir de dos programas principales: un programa de salud rural, reconocido como uno de los más importantes y admirables del país; y el CENPRUR,⁹² un programa con sede en Ocurí que prepara a la gente del campo en agronomía y la salud y de forma explícita alienta la profesionalización rural. Acompañando estas intervenciones sociales y humanas, el IPTK desarrolló otro rango de actividades: algunas que proporcionaron apoyo directo a la producción (especialmente papa), otras que promocionaron la conservación de los recursos, y otras (desde la implementación de la LPP) proporcionando un apoyo directo a los gobiernos municipales en la elaboración de sus planes municipales y fortaleciendo la capacidad institucional de las municipalidades para implementarlos. Juntas, estas actividades apuntan a las metas generales de IPTK de promover la participación política y el desarrollo rural. El foco geográfico de este trabajo ha sido la provincia de Chayanta y la ciudad de Sucre.

El trabajo inicial de IPTK fue en Ocurí y sus alrededores. Sus operaciones en Ravelo empezaron en 1983 y durante los '90s el trabajo en Ravelo fue implementado a través de cuatro departamentos coordinados territorialmente via el Sector Multiactivista Integrado de Ravelo.⁹³ Estos departamentos son: educación, mujer y organización; agricultura; salud; tecnología apropiada y micro-industria. El trabajo en el departamento de agricultura ha sido particularmente complejo: manejó 19 proyectos financiados a través de 5 diferentes programas. Entre ellos estos programas promovieron: irrigación, infraestructura productiva, validación de la tecnología en la agricultura, ganadería y forestación, producción de almácigos de árboles, mejoramiento genético de animales, capacitación, producción de semillas, créditos, etc. En la parte inicial de la década fueron muy explícitos en promocionar las empresas agrícolas colectivas y a través de esto mitigar la migración. Al final de la década, y a la luz de esfuerzos fallidos para fortalecer tal actividad económica colectiva, se dio énfasis a las unidades de producción familiar y a la promoción de

⁹¹ Memisa y Caritas también tuvieron proyectos con Arariwa (en salud y seguridad alimentaria) aunque no estuvieron bajo el programa de co-financiamiento; ambas organizaciones son ahora parte de Cordaid.

⁹² El Centro Nacional para la Profesionalización Rural.

⁹³ En Chayanta, IPTK tiene 5 de estos CIMAs (Centros Integrados Multiactivos)

proyectos de producción económicamente viables. Para muchos, dentro de IPTK, la meta de reducir la migración se ve ahora como algo imposible.⁹⁴

La cobertura geográfica dentro de Ravelo ha variado entre sus diferentes programas – y además ha cambiado en el transcurso del tiempo. Por ejemplo, aquel trabajo de IPTK que fue financiado a través de Procom/Aipe Rural se centró en 30 comunidades en 1995 pero para el 2000 este número se había reducido a 16. Además, al final de la década dentro de cada comunidad la intervención se orientó solamente a aquellas familias que se constituían en unidades de producción más viables. Por otra parte, el programa de salud tuvo una cobertura mucho mayor – con un hospital, 4 centros médicos, 34 postas de salud, y un programa de alimentación infantil que alcanzó a 2000 menores de 6 años de edad.

Como indicamos, Novib sostuvo el financiamiento de IPTK y ha sido su principal fuente desde entonces hasta hoy; junto a Cipca, IPTK es el principal socio rural de Novib en Bolivia. Indicador de la importancia es que Novib ha financiado IPTK a través de varios mecanismos la vez. El mecanismo básico fue financiar IPTK en base a planes y presupuestos trienales (y ahora cuatrienales, lo que permite a Novib brindar a IPTK mayor apoyo institucional – ver capítulo 7). Estos planes incluyen las operaciones de IPTK en Chayanta, el trabajo en Sucre, los costos administrativos centralizados, costos centralizados de capacitación, y sus propias empresas. Adicionalmente, Novib ha canalizado fondos a IPTK vía su soporte a Procom y Aipe Rural y vía el apoyo del GoM a Procade. Así, en algunos casos, es posible que las tres diferentes líneas de financiamiento de Novib han apoyado trabajos en la misma comunidad. Esta complejidad en los acuerdos financieros de IPTK hicieron difícil que el estudio lograra calcular el gasto de IPTK en Ravelo, pero a nivel de la provincia de Chayanta, IPTK gastó US\$ 8.2 millones entre 1990-1999; de esta cantidad, aproximadamente el 55 % provino de Holanda, en su mayoría de Novib.

ACLO

ACLO fue fundada en 1966 como una ONG ligada a la Compañía de Jesús – siendo una de las ONGs de desarrollo rural más antiguas en Bolivia. Su orientación ha sido predominantemente rural con énfasis en la agricultura, el desarrollo de las capacidades humanas y, en algunos momentos más que en otros, el empoderamiento político campesino. Hacia 1990, el enfoque de ACLO sobre el desarrollo fue como el de IPTK, basado en la participación política y el desarrollo rural. Esto sería logrado a través de un enfoque microregional, en el cual se daría atención especial a las empresas asociativas. De hecho, aunque Aclo habla de un enfoque integral, sus intervenciones tendieron a estar concentradas en cuestiones de producción con un trabajo más limitado en la educación (algo de trabajo en alfabetización) y salud. En el curso de la década, el énfasis del trabajo organizacional de Aclo se fue cambiando, dando cada vez menos énfasis a los sindicatos y cada vez a las organizaciones económicas.

Después de una evaluación en 1993 (Rojas y Qayum, 1993), Aclo redujo su radio de acción. La idea fue que esta concentración de actividades le permitiría ser más eficaz en generar ‘experimentos de desarrollo’ más exitosos que pudiesen luego ser replicados (Rojas 2001d). Sin embargo, previo a esto la cobertura institucional ya era limitada. Específicamente en Sopachuy, el paquete agrícola de Aclo (con énfasis en la papa, trigo y maíz) fue dirigido a cuatro comunidades y 73 familias entre 1990 y 1993. Su trabajo en irrigación que empezó en este mismo período, se focalizó en 2 comunidades con 91 familias. Tal como en las otras ONGs estudiadas, su cobertura más masiva se dio en los programas de capacitación (alcanzando 200 familias por año).

⁹⁴ Ver posteriores discusiones en el Capítulo 6.

Luego de 1993, el trabajo de Aclo se orientó bajo un nuevo programa denominado la 'Transformación de la Economía Campesina'.⁹⁵ Este programa amplió el número de actividades sostenidas por Aclo pero mantuvo su focalización geográfica. El programa de producción de frutas trabajó con 126 familias, aunque sembró solamente 4 hectáreas de árboles; el programa de conservación de suelos trabajó con 50 familias. Otros programas tuvieron una cobertura un tanto mayor. Por ejemplo, Aclo incrementó sus inversiones en riego, trabajando con 248 familias. La producción bajo riego adquirió una posición central en el enfoque de desarrollo agrícola de Aclo, siendo 1995/6 el período en el cual Aclo instaló la mayor infraestructura de riego. El programa de forestación en 1997/8 también alcanzó niveles sin precedentes, sembrando unos 20,000 plantines; no obstante, más de 15,000 de éstos murieron.

Estas intervenciones productivas fueron acompañadas por esfuerzos para apoyar a las asociaciones de productores, especialmente en Milanés y Horca. Aclo también proporcionó información de precios para asistir a las asociaciones los en la comercialización, sobre todo de la papa. Asimismo, luego de la LPP, Aclo empezó a trabajar más estrechamente con la municipalidad, brindando fortalecimiento institucional y asistencia en el tema de planeamiento a nivel comunal. Aclo también ayudó a los líderes campesinos quienes se presentaron como candidatos en elecciones locales.

Una evaluación final de este programa concluyó que éste había conducido a una serie de cambios en los sistemas de alimentación local habiendo incrementado la seguridad alimentaria (Gonzalez y Padilla, 1999). La evaluación identifica: incremento en el uso de semilla mejorada y de riego en los sistemas de producción de papa; cambios en los procesos de comercialización; incremento de las áreas de cultivo y conservación de suelos con efectos positivos en la producción de subsistencia; fortalecimiento de las organizaciones económicas; y, un incremento del área verde debido a la forestación. Sin embargo, hay pocos datos en el informe que permitan documentar estas afirmaciones o que permitan asumir que estos cambios se dieron en muchas familias, o que tuvieron un impacto significativo en la pobreza (en cualquiera de sus dimensiones). La misma evaluación indica que algunos resultados son difíciles de verificar debido a que Aclo no mantuvo buenos registros.

Cebemo/Bilance/Cordaid ha apoyado este programa de trabajo desde 1985. Así, la ACF ha sido el principal donante de Aclo – cubriendo un 40 % de su presupuesto en Chuquisaca. Teniendo en cuenta que Aclo también recibió fondos de Procade (apoyado por el GOM), es probable que las ACFs cubrieron más del 50 % del presupuesto de Aclo. En Sopachuy la cifra es aun mayor: Cordaid ha financiado el 62% de un presupuesto decenal de US\$ 1.6 millones (el resto provino de Misereor y de la cooperación bilateral suiza). Sin embargo, la relación no fue siempre fácil y hubo momentos en los que cada parte ha debatido la posibilidad de terminarla – Cordaid se sintió decepcionado que Aclo no cambiase, y Aclo se sintió desilusionado por lo que percibió como la excesiva intervención de Cordaid. No obstante, a fin de cuentas Aclo continuó siendo el principal socio de Cordaid en Bolivia (y además un socio de importancia dentro del mundo católico) haciendo difícil terminar la relación.

5.2.4 Comparaciones, convergencias y divergencias

Es importante reconocer y respetar el hecho de que cada una de estas ONGs tenga una historia muy específica y en algún sentido única. Sin embargo, son también llamativas las convergencias

⁹⁵ El programa de 'transformación' tuvo varios sub componentes : desarrollo económico, mujer y desarrollo, recursos naturales, recursos naturales, comunicación, desarrollo social, fortalecimiento organizacional.

entre sus visiones y las similitudes entre sus experiencias institucionales (Cuadro 5.2). En esta sección final, prestamos atención a varias de estas convergencias.

5.2.5 Visión de la ONG sobre las posibilidades de desarrollo

A lo largo de la década pasada, cada una de estas ONGs se ha vuelto más modesta en su visión de las posibilidades de desarrollo. Todas son ONGs que, en mayor o menor medida, compartieron en los '80s un entendimiento del desarrollo como transformación social, una transformación que finalmente se basaría en el surgimiento y la consolidación de actores colectivos de la sociedad rural, quienes serían vehículos de una forma alternativa de desarrollo.⁹⁶ Hoy en día, estas ONGs tienen menores expectativas sobre las posibilidades de un cambio social radical, o aun sobre las virtudes de tal cambio. Esto quizás – refleja una cierta incertidumbre sobre los tipos de transformación social que son deseables, y también un cierto miedo que tal transformación fácilmente podría volverse violenta. La experiencia de Sendero Luminoso, clara y justificadamente, influye en como estas ONGs conciben del cambio.

Este cambio de pensamiento trajo a su vez otra serie de importantes cambios. Tal vez el más significativo de éstos – y uno que nunca fue hecho explícito – es que el principal 'cliente' de la ONG, el principal objeto de la intervención, ha cambiado. Proponemos que en todos los casos (excepto IAA-Canas)⁹⁷ ni la familia *campesina* ni la organización *campesina*, hoy constituyen el único ni siempre el principal cliente de estas ONGs. Dicho de otra manera, estas ONGs ya no ven al campesinado como el actor único o más protagonista en la construcción de alternativas viables de desarrollo. Por tanto, las ONGs desviaron una significativa parte de su énfasis a dos niveles: apoyo a organizaciones funcionales (tal como los comités de riego o de cuencas); y apoyo a los municipios o coordinación a nivel inter-institucional distrital, con la finalidad de fortalecer las municipalidades como actores y para fortalecer la representación de los intereses del campesino dentro del contexto de los procesos de gobierno municipal. En algún sentido esto es un efecto del contexto político económico en los dos países. En el Perú, las instituciones públicas nacionales fueron cooptadas por el Fujimorismo, y el movimiento campesino fue destruido luego de los 1980. Como resultado, los gobiernos distritales asumieron una importancia especial como posibles esferas para la democratización y la planificación de un desarrollo más coherente. En el Cusco, la experiencia de PREDES también despertó el interés de las ONGs en trabajar con los gobiernos distritales (Azpur, 2000). En Bolivia, la Ley de Participación Popular fue el factor que hizo girar la atención de la ONG al gobierno local no solo porque la ley requería que las ONGs trabajen con las municipalidades, sino porque estas últimas ahora tenían una mayor e interesante base de recursos y porque la ley abrió espacios para nuevos procesos políticos interesantes. El creciente interés en el gobierno local también refleja una evolución en el pensamiento dentro de estas mismas ONGs: a un entendimiento del desarrollo más gradualista, reformista, y basado en la promoción de la ciudadanía; y una visión que las organizaciones económicas y funcionales son más relevantes para la vida cotidiana del campesinado que las tradicionales organizaciones representativas (ver Valderrama, 1999; Ballón, 1997).

Lo señalado no pretende decir que las ONG hayan abandonado su compromiso con la economía campesina, pero más bien que promueven sus intereses vía las instituciones de gobierno local. Una implicancia de tal cambio de enfoque es que buena parte del trabajo de estas ONGs – por ejemplo el trabajo de planificación municipal, o de fortalecimiento de los comités distritales de desarrollo, etc. – tenga poco efecto directo a nivel de familia. Y puede ser que las familias ni se

⁹⁶ Es necesario indicar que muchas corrientes académicas continúan pensando de esta forma: Escobar, 1995, Grueso et.al, 1998, ver también Bebbington y Bebbington, 2001.

⁹⁷ A través de los '80s y los '90s, IAA/IAA- Canas ha conservado a la FDCC como su principal cliente.

dan cuenta que las ONG están haciendo tal trabajo. Resulta importante tener en mente esta posibilidad porque en las entrevistas para nuestra investigación, los *comuneros* comentaron muy poco o nada respecto del trabajo de las ONGs en estos aspectos (ver Capítulo 6).

Un segundo cambio en todas las ONGs ha sido que dan cada vez mayor énfasis a las dimensiones productivas del desarrollo, y no tanto socio políticas. Se ha puesto cada vez mayor atención en identificar las opciones productivas para medio-ambientes difíciles del Ande (señalado también en la evaluación del programa de Icco: de Zeeuw et.al., 1994). Este cambio refleja el reconocimiento de que la población rural parece tener mayor interés en acumular bienes que puedan ser rápidamente transformados en ingresos. Refleja también un sentir cada vez más apremiante entre todas las ONGs que, si tales opciones productivas no se encontraran, el futuro para los sectores rurales no resulta nada promisorio bajo el neo-liberalismo. De esta forma, es probablemente justo decir que cada una de las ONGs hoy son más modestas acerca de lo que puede lograr a través de su intervención. En esto, son muy similares a otras agencias multilaterales, bilaterales, gubernamentales o no gubernamentales (BID, 1996; van Niekerk, 1997).

Oculto detrás de este segundo cambio en énfasis – y sobre todo detrás de la decisión hecha por algunas organizaciones de focalizar su atención productiva en los productores ‘viables’ o ‘potencialmente viables’ – encontramos una importante, y más profunda, incertidumbre. Esto es, hasta dónde deberían enfatizar el crecimiento económico local como parte de su concepción de desarrollo local. Ni la producción de excedentes ni la estimulación de un espíritu empresarial han sido temas importantes en las agendas anteriores de estas ONGs (excepto tal vez en Arariwa). Pero, la necesidad de mostrar ‘impacto’, la creciente atención a lo económico y la insistencia de que el crédito debe ser devuelto a tasas relativamente competitivas, etc., hace que las ONGs vayan en esta dirección. Algunas de ellas dirían que esto es lo apropiado: que el crecimiento tiene que ser parte del desarrollo. La incertidumbre aparece al momento de intentar desarrollar una teoría de desarrollo rural que vincule temas de (i) crecimiento (ii) justicia y equidad (las preocupaciones históricas de las ONGs) y (iii) pobreza. Por supuesto este reto teórico no es distinto de estas ONGs y ACFs – a nivel macro constituyó el principal punto de los desacuerdos públicos en el Informe de Desarrollo Mundial 2000/01, Atacando la Pobreza (Banco Mundial, 2001; Kanbur, 2001).

Las ONGs que formaron parte de los estudios de caso parecen resolver el reto de enlazar estas tres preocupaciones de diferentes maneras, más y menos explícitas. Las resoluciones más explícitas son aquellas de:

- Cipca y Arariwa, quienes decidieron priorizar el desarrollo económico combinándolo con otras actividades: Cipca combina su énfasis en la modernización productiva con una gran atención en la construcción de la capacidad política,⁹⁸ por su lado, Arariwa agregó un componente de compensación social para los miembros más pobres de las comunidades en las cuales trabaja.⁹⁹
- Ccaijo, quien decidió hacer aún más explícito que el eje de su intervención iba ser en la lucha contra la pobreza, haciendo de esta la pieza central en la revisión de su Marco de Proyectos (ver Ccaijo, 2000).¹⁰⁰

⁹⁸ Sin duda, a este nivel hicieron más en otras regiones (por ejemplo Charagua) y a nivel nacional que lo que hicieron en el Altiplano.

⁹⁹ Es interesante notar que esta combinación de instrumentos para el desarrollo económico y la compensación social es paralela a la política de estado en ambos países.

¹⁰⁰ Otra afirmación explícita de este problema, hecha por los líderes de los socios de otra ACF no incluidos en el ejemplo, ha sido insistir que el tema no es pobreza ni crecimiento, sino distribución. Esta reflexión aparece, por ejemplo, en Cepes y Desco en Perú.

Las otras ONGs han sido algo menos explícitas en reconocer estos temas. Es probable que esto las debilita institucionalmente, en el sentido de que frustra una reflexión mas abierta sobre como la misma ONG va resolver estas tensiones (entre crecimiento, justicia y pobreza), lo cual a su turno las puede dejar expuestas a la crítica de que existe cierta contradicción entre sus actividades y sus propósitos.

Las ACFs hubieron podido ayudar más en este proceso de reflexión sobre estas tensiones. De hecho, en alguna medida las ACFs han profundizado estas tensiones al exigir mayor evidencia de impacto, mayor énfasis en la producción y mayor autofinanciamiento en los programas de crédito. Pero las mismas ACFs también han mostrado la misma reticencia de reflexionar sobre algunas de las tensiones que existen entre una agenda de crecimiento y una agenda de cambio social y reducción de la pobreza (Novib parece la más dispuesta a abordar estos problemas explícitamente).

5.2.6 Visión de la ONG sobre estrategias de desarrollo

Como podría esperarse, los cambios en visión de desarrollo se tradujeron en cambios de estrategia. Las similitudes entre las estrategias de las ONGs de los estudios de caso son resaltantes (Cuadro 5.2). En esencia cada una de las ONGs persigue una estrategia que combina varios (o todo) de lo siguiente:

- El apoyo a (un número limitado) de familias individuales en la intensificación de sus sistemas de producción sobre la base de un cambio tecnológico focalizado (sistemas de producción ganadera y forrajera, o sistemas de producción bajo riego – los cuales podían conducir también a la producción de forraje).
- La coordinación de apoyo técnico con la provisión de crédito al mismo grupo de familias, generalmente vía una tercera organización especializada en sistemas de crédito.
- La promoción de actividades de conservación de suelos y agua.
- La coordinación inter-institucional a nivel municipal y/o de cuenca.
- El apoyo a una o más actividades de desarrollo social con una cobertura más masiva.

Cuadro 5.2
Convergencias entre las estrategias de desarrollo

	Cipca	Qhana	Aclo	IPTK	Arariwa	Ccaijo	IAA
Coordinación con el gobierno Municipal/distrital	X	X	X	X	X		
Apoyo a mecanismos de coordinación territorial entre agencias							
• Procesos de planificación en los gobiernos municipales/distritales	X	X	X	X	X	X	
• Comités de gestión de cuencas					X	X	X
Apoyo a unidades de producción colectivas	X*						
Focalización en la producción a nivel familiar	X	X	X	X	X	X	X
Apoyo a organizaciones campesinas supracomunales		X					X
Apoyo a la intensificación							
• De base ganado/pastos **	X	X				X	X
• De base riego**			X		X	X	
Coordinación con líneas de crédito propias o de otras instituciones	X	X	X	X	X	Hasta 1997	
Conservación de suelos y agua	X	X	X	X	X	X	X
Apoyo a componentes de desarrollo social							
• Educación (incluye capacitación técnica y alfabetización)***			X	X	X	X	X
• Salud				X	X	X	
• Sanidad		X		X			

Notas:

* Esto es mínimo y limitado a unas pocas empresas de invernaderos

** Esta distinción es algo artificial dado que el riego se presta frecuentemente a la producción de pastos mejorados y de ganado.

*** También se incluye el trabajo del IAA con las escuelas *campesinas* de la FDCC.

Una dimensión relacionada es que en la práctica las ONGs tienden a ver su apoyo a sistemas alternativos de producción como un *experimento* de desarrollo económico más que como un *proyecto* de desarrollo económico (aunque deberá notarse que, cuando se tratan con las comunidades, nunca presentaron sus actividades como experimentos y tampoco lo han hecho

frente a otros). La distinción es importante porque la manera de evaluar experimentos y proyectos sería distinta. Si son experimentos, entonces deben ser evaluados en términos de su calidad como tal, y su éxito en generar innovaciones para posteriores réplicas a mayor escala. Más aún, si son experimentos entonces tal vez no es importante que su cobertura sea limitada (como lo ha sido). También, si son experimentos, tal vez es apropiado que se mantengan por un tiempo prolongado, cometiendo errores y adaptándose en el proceso de buscar una mejor alternativa. Por otro lado, si son proyectos (que es la forma como generalmente son presentados en los documentos de proyecto) entonces es apropiado que deban ser evaluados en términos de sus impactos en la pobreza – qué impacto y para cuánta gente. En este sentido si vemos a estas iniciativas como proyectos de reducción de pobreza, entonces habría que decir que dado su limitada cobertura y la poca diseminación de sus lecciones a una población mayor, han tenido resultados desalentadores.

Así como hay convergencias entre las estrategias actuales de las ONGs, también hay similitud en lo que han dejado de hacer. Dos temas resaltan a este respecto. La primera es que, mientras al final de los '80s e inicios de los '90s, la mayoría de estas ONGs promocionaban actividades de producción colectiva, hoy ninguna lo hace (con la excepción de uno u otro invernadero de gestión grupal que apoya Cipca). La segunda es que mientras el apoyo directo a las organizaciones supracomunales fue un asunto de casi todas estas ONGs a finales de los 1980 e inicios de lo 1990, hoy aparece claramente en la estrategia de desarrollo de solo dos: Qhana, que apoya a CORACA en Los Andes e IAA que trabaja muy de cerca con la FDCC, la Federación Departamental Campesina del Cusco. Así, si bien en el pasado estas ONGs promovieron el fortalecimiento de la sociedad civil para que esta luego logre control del estado, hoy se da más énfasis al apoyo a aquella parte del estado (el gobierno local) que está más cercana a la sociedad civil. El cambio es importante.

5.2.7 Selección de beneficiarios y preparación de proyectos

Las visiones de desarrollo y las estrategias de desarrollo finalmente se reflejan en el diseño de proyectos y la manera de seleccionar beneficiarios. En tanto cada ONG tienen una forma distinta de hacerlo, otra vez hay también algunas similitudes llamativas.

El diseño de proyectos ha sido siempre un proceso interno, con responsabilidad en un staff mayor de la administración central que conoce mejor la forma cómo diseñar proyectos para las agencias financieras. No quiere decir que estos diseños no estuvieran basados en la información de campo. Sin embargo, fue raro encontrar que el diseño haya estado basado en procesos de participación de identificación y jerarquización de problemas, excepto en el más informal de lo sentidos en el cual el staff de la ONG estableció prioridades de problemas en base a su apreciación durante su permanencia en el campo. Si ha existido un proceso formal para recoger información para alimentar el diseño de los proyectos, este ha sido generalmente bajo la forma de diagnósticos, los cuales fueron una colección de datos básicos sobre el área propuesta para la intervención. Como sea, es evidente – y las ONGs son abiertas en esto – que el diseño de proyectos se basa tanto en lo que las ONG piensan que las ACFs quieren apoyar que en lo que piensan que la población rural quiere. Con algunas excepciones donde las ACFs han financiado consultores para revisar las propuestas (esto es generalmente en el caso de grandes propósitos), los proyectos no han sido objeto de estudios de pre-factibilidad. Esto es demasiado costoso y es una actividad para la cual las ONGs no tienen presupuesto.

Por supuesto, estos proyectos solo son posibles si trabajan con gente y, por tanto, los beneficiarios tienen que ser seleccionados. Aquí hay diferentes categorías de beneficiarios. Hay aquellos que participan en sesiones de capacitación masiva donde la selección es un proceso menos complejo; en muchos casos estos participantes se auto-seleccionan decidiendo asistir o no, aunque es

también el caso que el tiempo de capacitación y el tono cómo es anunciado, puede influir en la decisión de participar o no. Por ejemplo (y esto fue un tema muy evidente en Los Andes y en el Cusco), los tiempos y horarios de la capacitación han hecho difícil la participación de las mujeres.

La selección de beneficiarios más compleja ha sido para las actividades que tienen que concentrarse en un grupo de gente más restringido, sea por el costo de la tecnología transferida o porque la actividad involucre una capacitación especializada de promotores campesinos. Las maneras de seleccionar este tipo de beneficiario varían entre las ONG, aunque no tanto. En años pasados, cuando muchas de las ONG se comprometieron mucho más con el colectivismo, la ONG trabajaba con grupos como las unidades beneficiadas (por ejemplo, es el caso de Cipca). También, este compromiso llevó a procesos en los cuales la selección fue inicialmente vía la organización comunal. La ONG definía ciertos criterios y la comunidad nominaba las personas a ser beneficiarias. En los casos de Cusco, por ejemplo, los criterios para seleccionar los promotores indicaban que estos debían:

- Ser un miembro registrado de la comunidad (lo que significa ser mayor de 25 y casi siempre varón)
- Poseer un cierto nivel de educación y dominio del español (ambos de los cuales favorecían a jóvenes adultos masculinos).
- Mostrar interés en la capacitación.¹⁰¹

Con el tiempo, los procesos de selección cambiaron. Crecientemente los beneficiarios se han autopresentado como voluntarios y/o han sido identificados directamente por la ONG sobre la base del contacto y su conocimiento de quien era más dinámico e innovador, o quien era capaz de adoptar las tecnologías a ser promocionadas. En el caso del IPTK parece que algunas veces otro criterio de selección ha sido que el beneficiario sea miembro del partido político respaldado por la ONG. Este cambio en los procesos de selección va relacionado con otros varios cambios que ya mencionamos; el desencanto cada vez más palpable con los enfoques grupales en la producción y la gestión de tecnología; la sensación que solo las familias con más recursos tenían la posibilidad de intensificar sus sistemas de producción a una escala significativa;⁸ y finalmente, las ONGs sintieron cada vez más apremio para mostrar algún impacto.

Todos estos factores alentaron a que las ONG sean más cuidadosas en la selección de beneficiarios, a una mayor involucramiento de la ONG en este proceso de selección, y a una concentración del esfuerzo de la ONG en estos beneficiarios. También favoreció la selección de beneficiarios con el potencial de ser más, viables (sobre todo en los casos de Cipca, IPTK, Qhana, IAA y Arariwa; ver también Cuadros 6.7 y 6.8). Luego, la intervención de la ONG ha permitido capitalizar esta viabilidad.⁹

Un efecto relacionado es que el número de beneficiarios directos quienes recibieron un apoyo intensivo de las ONGs (o sea, excluyendo aquellos que fueron a las sesiones grupales de capacitación) fue pequeño. Esto se refleja en la percepción (que se notó en varios comuneros) de que aquellos que se beneficiaron de la mayoría de las intervenciones de Cipca y Qhana fueron una 'minoría' en la comunidad, 'una familia extensa', un 'pequeño grupo' de los 'algo poderosos' o aquellos que ya tenían activos que facilitaban la producción ganadera (ver Cuadros 6.12 y 6.13). También se refleja en números. Por ejemplo, en las comunidades estudiadas en Ravelo, solo dos

¹⁰¹ Algunas veces la comunidad podía agregar el criterio de que la nominación tomaba la forma de castigo por no haber cumplido con otros compromisos comunales

⁸ Esto ocurrió particularmente en Cipca y Arariwa, tal como se muestra de forma clara en las acotaciones de los documentos de Cipca en los inicios del capítulo.

⁹ Esta preferencia resulta evidente en otros casos –en Ravelo, por ejemplo, hacia 1990 los beneficiarios poseían, de lejos, mucho más equipo para el cultivo que los no beneficiarios.

familias se beneficiaron del programa de mejoramiento de ovinos, solo 3 familias recibieron invernaderos, se instalaron solo 5 áreas para almacigos de semillas (de las cuales solo dos funcionan todavía), y así sucesivamente (Guerrero, 2001).

Finalmente, en aquellas ONGs que tuvieron programas específicos para los más pobres en las comunidades – sobre todo Arariwa y Ccaijo – se aplicaron de una manera más o menos rigurosa otros criterios en la selección de beneficiarios. En este caso, la ONG identificó las familias con los mayores niveles de analfabetismo, quienes estuvieron en riesgo de malnutrición y quienes poseen los menores recursos. En estos casos, la comunidad continuó jugando un rol importante en la identificación de los beneficiarios. Es de notar que estos no fueron beneficiarios de actividades para el desarrollo agropecuario, sino de aquellas que promovían la alimentación básica y la seguridad humana – esto es, actividades de compensación social.

5.2.8 Estabilidad institucional y capacidad

Todas las ONGs de los estudios de caso sobrevivieron los '90s relativamente intactas. Esto es un logro en sí mismo. No obstante, al final de la década eran instituciones bastante distintas a lo que habían sido en 1990. La mayoría ha pasado por algún tipo de 'reingeniería' institucional en ese período, muy doloroso en algunos casos y menos en otros. Así, simplemente en el año de este estudio, tres de estas organizaciones (Qhana, Arariwa, Ccaijo) pasaron momentos de tensión institucional y de cambio tales como la reducción de staff, serios apremios financieros y la reorientación y/o reducción en la escala de sus actividades.

Parte importante de estos cambios es que durante los 1990, muchas de estas ONGs vieron una cierta renovación de su staff mayor. Tal renovación es la más institucionalizada en el caso de Cipca, la cual desde hace tiempo ha tenido la política de rotar a sus directores. Este giro no es todavía lo que podría ser deseable, pero sí se puede afirmar que la mayoría tienen directores diferentes de aquellos en 1990. Además, aquellos directores más antiguos – quienes en muchos casos fueron 'casi-dueños' de la institución – no están más presentes. Esto por supuesto puede resultar duro en tanto es un reto para los nuevos directores afrontar la construcción de sus propias relaciones con las agencias financieras y otros actores; pero también permite el cambio y abre espacio para nuevos debates dentro de las organizaciones. Se siente también que esto ha permitido enrumbar las ONGs a una mayor profesionalización en cuanto a estilos de administración.

En verdad, podría decirse que todas las instituciones, hoy son organizaciones de desarrollo más profesionales que las que fueron años atrás. La mayoría de ellas han cambiado en una o más de las siguientes maneras :

- Empezaron a implementar sistemas más formales de monitoreo y evaluación, aun cuando este cambio es muy reciente en la mayoría de los casos (usualmente ha sido parte de un proceso mayor de reingeniería).
- Han atravesado procesos de planificación estratégica y/o reflexiones sobre la naturaleza de su misión.
- Han separado las actividades que están basadas en donaciones de aquellas basadas en la provisión de servicios financieros. En la mayoría de los casos este último se ha pasado a una entidad especializada separada.
- Cada una se volvió más dispuesta y más capaz de coordinar con otros actores, por lo menos a nivel distrital y municipal. Por cierto (como se anota anteriormente) esta coordinación ha sido parte de su nueva comprensión del desarrollo y de la democracia.

Sin embargo, no cabe duda que algunos de estos cambios se dieron por presión de sus agencias financieras – muy frecuentemente, las mismas ACFs. Todas, con excepción de una de las ONGs estudiadas en esta investigación han dependido significativamente del soporte de una ACF. En los casos tales como el IAA, este apoyo representa más del 90% del financiamiento. En otros casos, como en Cipca, resulta menor pero todavía constituye una proporción importante de su presupuesto, y más importante aún, un tipo de cooperación cuya cualidad otorga a Cipca una flexibilidad institucional de gran valía. Es solamente en el caso de Arariwa (y recientemente Ccaijo) que el apoyo holandés no ha sido tan importante. Algunas de las implicaciones de esto se discuten en el Capítulo 7, y aquí es suficiente anotar que el grado de dependencia financiera de estas ONGs respecto de las ACFs, significó que en la mayoría de los casos, las ACFs han tenido un nivel de influencia importante. Por lo general no han utilizado esta influencia para imponer cambios, ciertamente los han inducido – y haciéndolo a veces han inducido una crisis y reestructuración institucional. Puede que esto no sea malo – muchos comentaristas dentro de Perú y Bolivia sienten que el cambio institucional en las ONGs había sido necesario desde tiempos atrás. Pero sin duda ha implicado que el staff de las ONG haya pasado horas y horas en reuniones revisando su estructura institucional, sus reglas y procedimientos, su misión y sus estrategias – horas que por lo tanto no han sido invertidos en la implementación de actividades en terreno.

Tres de los cambios inducidos más notables (aunque no siempre los más importantes en términos institucionales) han sido a insistencia que las ONGs: mejoren la calidad de sus sistemas de monitoreo y evaluación; incorporen el tema de género en su trabajo; y aborden temas ambientales (recientemente biodiversidad).¹⁰² Consistentemente las evaluaciones externas han insistido en los mismos temas. Ha habido progreso en cada uno de estos temas, pero es todavía limitado. Tratamos del tema de PME en detalle en el Capítulo 7: y por lo tanto cerramos este capítulo con una reflexión sobre género.

Durante los 1990 (y sobre todo desde mediados de la década), cada una de las ONGs trataron en alguna medida de realizar discusiones sobre género y de incorporar este tema a su trabajo. El término empieza a aparecer en documentos estratégicos, planes trienales y similares en el curso de la década. No obstante, su progreso en operativizar el concepto ha sido desigual. Entre las ONGs en Cusco, la tendencia general ha sido de abordar el tema de ‘género’ implementando proyectos específicamente para mujeres o grupos de mujeres – en particular proyectos que promocionaban la incorporación de las mujeres a la producción y la esfera pública. Los proyectos incluían la promoción de huertos, invernaderos, comités de mujeres, producción de animales menores, capacitación nutricional, etc. Estos fueron sin embargo, proyectos que tendieron a reforzar la noción del rol reproductivo de la mujer y hubieron muy pocos proyectos que intentaron enfrentar de una manera directa el tema de las relaciones de género (aunque como lo sugerimos en el Capítulo 6, algunos han tenido el *efecto* de influir en tales relaciones). En términos institucionales, Ccaijo y Arariwa fueron abordaron el tema género a través de la creación de equipos especializados (en su mayoría compuesto por mujeres), mientras que en el IAA en la medida que el género se abordó, fue como un tema transversal y, por lo tanto, tendía a volverse invisible (con excepción en el trabajo con líderes campesinas donde se dió un buen avance en la capacitación de las líderes mujeres). Más tarde, Ccaijo y Arariwa también disolvieron sus equipos de género y este pasó a ser un tema transversal. Un efecto positivo fue que la participación de la mujer en reuniones recibió un apoyo más general, y por tanto, algunas líderes emergieron de este proceso.

¹⁰² Las ACFs, junto a agencias alemanas de financiamiento han tenido las voces más prominentes para inducir tales cambios.

Varias evaluaciones previas de estas ONGs también han señalado su limitado progreso en abordar las cuestiones de género (De Zeeuw et al., 1994: 128).¹⁰³ Como un indicador muy simple nótese que 6 de los 7 directores son varones, y que hay muchos más hombres que mujeres en las posiciones de gerencia de programas (en más de un caso, todas estas posiciones están ocupadas solo por hombres). Mientras el personal no es el único indicador del progreso en abordar los asuntos de género, es un indicador. Hoy, muy pocas de estas ONGs tienen especialistas en género, aunque algunas han empleado consultores temporales para el tema. Pocos tienen documentos específicos elaborados para guiar la política y práctica institucional en términos de género.

Evidentemente hay muchas razones que explican este limitado progreso, pero tal vez la implicación más importante es que pocas (tal vez ninguna) de estas ONGs se hubieran comprometido con asuntos de género si es que se les hubiera dejado a ellas enteramente la potestad de no hacerlo. Dicho de forma simple, hay poco convencimiento interno dentro de las ONGs para impulsar este cambio. La demanda ha sido externa, frecuentemente proveniente de las ACFs (y por tanto, de las reglas del programa de co-financiamiento). Las ACFs han asistido también a este proceso apoyando la capacitación, consultorías y asesoría. Puede ser también que este limitado compromiso con cuestiones de género es parte de un problema más profundo en estas ONGs, el cual se encontró muchas veces en este estudio; es decir, la limitada propensión a considerar la diferenciación social y las relaciones de poder *dentro* de las comunidades y entre los *comuneros*. Las visiones de la ONG sobre los Andes rurales parecen todavía estar enmarcadas en los estudios de la comunidad y los análisis de clase que fueron dominantes a lo largo de los '80s y en los cuales fueron formados muchos de los equipos de las ONGs (y nosotros mismos) (c.f. Degregori, 2000). Como resultado, la visión de la población rural es que esta es una clase campesina quienes están organizados en comunidades. Estas dos categorías – *campesino* y *comunidad* – vienen a ser las categorías sobre las cuales se diseñan las intervenciones. La pregunta es si ellas son las mejores, o inclusive las adecuadas, categorías para una aproximación a los Andes contemporáneos. Los resultados en el Capítulo 6 sugieren que no.

¹⁰³ En 1994, De Zeeuw et al. comentan de 7 socios de Icco que 'la mayoría de las ONGs todavía no son capaces de integrar la dimensión de género en sus políticas o líneas de intervención' (1994: 132).

6 Cambios en las estrategias de vida e intervenciones de las contrapartes de la ACFS

La finalidad de este capítulo es la de mostrar nuestros hallazgos respecto a la forma en la que la presencia y las actividades de las ONGs contrapartes de las ACFSs afectaron las estrategias de vida de la población rural en las siete áreas de estudio. La tentación – por ser la opción más fácil – era de mostrar estos hallazgos caso por caso. Sin embargo, decidimos más bien mantener un enfoque comparativo y de síntesis. El argumento que sustenta tal decisión es que hay temas comunes en los diversos casos y estos resaltan de mejor forma al usar un enfoque comparativo.¹⁰⁴ Empezamos presentando los resultados del trabajo de campo, donde mostramos lo encontrado respecto a cambios en los activos que sustentan las estrategias de vida en las áreas estudiadas y discutimos en qué medida estos cambios pueden ser explicados por la presencia de las ONGs apoyadas por la ACFS. Luego, discutimos algunas tendencias transversales tanto en las estrategias de vida como en la gestión de activos, en todos los casos y comparamos estos hallazgos con otras fuentes de información que trataron con las mismas organizaciones socias o con dinámicas de estrategias de vida en las mismas regiones estudiadas. Esta comparación nos permite señalar que entre nuestros hallazgos y los de otros estudios hay bastante consistencia. Finalmente, cerramos el capítulo explorando algunas de las razones que pueden explicar porque las intervenciones de las ONGs no han tenido mayor impacto. Estas razones tienen que ver con la naturaleza de las estrategias de intervención de las ONGs y el contexto estructural de las estrategias de vida contemporánea, así como también con su contexto ambiental.

No queremos dejar de mencionar que este es un intento de agregación y síntesis de los principales puntos de una base de datos mucho más extensa resultante del trabajo de campo durante el estudio. Estos datos más detallados están disponibles en los informes regionales que alimentan este estudio (Hinojosa, 2001; Rojas, 2001e, f; Muñoz y Cruz, 2001 a, b).

6.1 Evidencia primaria sobre cambios en las estrategias de vida y efectos de la cadena de cooperación

El estudio conceptúa las estrategias de vida como el conjunto de diferentes tipos de activos, a los cuales pueden acceder las familias, así como el control y uso de los mismos para conseguir sus ‘objetivos de vida’ (ver capítulo 1). Incrementos en la base de activos, así como cambios en los objetivos de vida, pueden ser reconocidos como mejoramiento de las estrategias de vida, o, en otras palabras, como reducción de la pobreza. En esta sección empezamos discutiendo los cambios tanto en la cantidad como la calidad de aquellos activos controlados por las familias. Discutimos cada activo en dos sentidos; por un lado las estrategias que las familias y las organizaciones comunales utilizan para administrar el bien y, por otro lado, la medida en la cual estas estrategias han sido mejoradas por la intervención de la ONG. Después, consideramos las cambiantes formas en que las familias parecen administrar y combinar sus activos para llevar adelante sus estrategias de vida. Finalmente, alcanzamos nuestras conclusiones sobre las tendencias de cambios mas amplios que se han dado en cuatro campos: oportunidad económica,

¹⁰⁴ Información específica sobre cada uno de los casos puede hallarse en los tres informes regionales y en los informes de cada caso.

capacidades humanas, relaciones de poder y calidad ambiental; y presentamos algunas percepciones de la comunidad sobre el impacto de la ONG.

6.1.1 Cambios en la base de activos

Capital natural

En la medida que el capital natural constituye el principal activo para las estrategias agrícolas, los cambios en su calidad y distribución están entre los más significativos para considerar la relevancia y los impactos de las intervenciones de desarrollo rural que enfatizaron en la agricultura. En este sentido, lo encontrado en los estudios de caso es significativo por la relativa similitud de los resultados en las 24 comunidades de las siete diferentes micro-regiones.

La conclusión general que resulta de los estudios es que en la mayoría de las comunidades hay una fuerte presión sobre el capital natural a nivel de sistema (definido por el territorio de la comunidad o los límites de la microcuenca), pero esta presión se da de forma diferenciada a nivel de familias, lo cual conduce a una mayor diferenciación social en el acceso a capital natural. A nivel sistémico, las presiones sobre el capital natural derivan de diferentes causas: el crecimiento de la población de forma ligera (por ejemplo Añilmayo y Lamay) o a veces significativa (ver Cuadro 6.1);¹⁰⁵ el efecto acumulativo de la producción previa; la creciente frecuencia de eventos climáticos de gran magnitud (tormentas, vientos). Como resultado, todos los casos muestran una disminución en la cobertura vegetal y casi todos indican un incremento en la erosión del suelo. La mayoría de los casos (por ejemplo Laja, Canas, Ayo Ayo, Añilmayo) también indican que las fuentes de agua tradicionales son ahora menos abundantes.

Cuadro 6.1

Cambios demográficos a nivel de comunidad en los estudio de caso en Cusco.

Area (ONG)	Número de comunidades	Número de familias 1990	Número de familias 2000
Añilmayo (Ccajjo)	2	384	504
Lamay (Arariwa)	3	160	231
Canas (IAA-Canas)	2	120	145

Fuente : documentos de las ONGs

Las familias tienen capacidades diferenciadas para desarrollar soluciones agrícolas a esta presión sobre su capital natural y, en muchos casos, parecería que las intervenciones acentuaron esta diferencia. Estas diferencias derivan, esencialmente, de los niveles de posesión de activos (riqueza) reflejados en (entre otros) diferencias en control de tierra y agua. Como ejemplos, en Añilmayo los grupos focales indicaron que la tenencia de la tierra varía de 0.3 a 7 hectáreas; entre las familias entrevistadas en Lamay la tenencia varía entre 0.49 a 5.9 hectáreas por familia y, en Canas, de 0.33 a 2 hectáreas. En Ayo Ayo, un beneficiario de Cipca tiene una finca de 80 hectáreas. La mayoría de los casos indican que esta diferencia socio-económica se ha incrementado con el tiempo,¹⁰⁶ en la medida en que las familias con mayores posibilidades económicas adquieren también más tierra (y agua). Por tanto, en la mayoría de los casos, durante la década pasada se ha visto un desarrollo progresivo de los mercados de tierra para facilitar este

¹⁰⁵ Aunque las tasas de fertilidad parecen haber declinado, la población todavía crece de forma ligera.

¹⁰⁶ Solo en los estudios de caso de Lamay y Sopachuy los entrevistados fueron más cautos en afirmar que tal diferenciación se haya incrementado. El resto concluye asertivamente en que así se dio.

proceso de consolidación. Adicionalmente, la tierra de propiedad colectiva (por ejemplo aynoka's en La Paz) ha sido subdividida y vendida entre los individuos.

En algún sentido, las intervenciones de las ONGs en temas productivos han contribuido a esta diferenciación (la única excepción explícita es Sopachuy donde la intervención de Aclo incrementó el acceso de pequeños propietarios al riego, el cual antes era privilegio de unas pocas familias mejor acomodadas). Debido a que la ONG no es capaz de trabajar con todas las comunidades (por lo caro que esto significa), trabajaron solo con cierta gente, promoviendo así el acceso a los recursos para algunas familias pero no para otras (ver Cuadro 6.2). En general, la intervención se orientó a aquellas familias que ya contaban con una cierta base de capital natural, precisamente porque este grupo está más habilitado para afrontar los riesgos que implica la innovación tecnológica. El ingreso generado, por ejemplo por producción de leche o agricultura bajo riego, fue utilizado para expandir su base de activos. Para citar un caso, en Ayo Ayo y Laja, 9 de las 10 familias entrevistadas quienes trabajaron con Cipca y Qhana tenían hacia el 2000, activos cuyos valores oscilaban entre US\$ 12,668 y US\$ 50,618 (Cuadro 6.7).¹⁰⁷ En el Cusco, la tendencia era también que las familias que trabajaron con las contrapartes de las ACFs incrementaron su tenencia de tierra (Cuadro 6.3). Obviamente, aquellos menos beneficiados por los subsidios introducidos por las ONGs son los menos capaces para adquirir mayor capital natural; por tanto, algunos de ellos están vendiendo o arrendando su capital natural.

Cuadro 6.2

Comentarios de los campesinos respecto a los estilos de intervención en el Altiplano de La Paz¹⁰⁸

Area	Comentarios
Ayo Ayo	<p>'Muy pocas familias aprovecharon la ayuda de Cipca, pero para ello utilizaron el nombre de toda la comunidad' (Collana)</p> <p>'las familias que están más cerca al centro de acopio y a la carretera son las que se han especializado en lechería'</p> <p>'Como Cipca no ha trabajado con toda la comunidad han habido problemas y miramientos entre las familias'</p>
Laja	<p>'No estamos con Qhana por que no tenemos buen lugar para producir alfa. El sector es muy seco y la alfalfa puede morir. Las familias que trabajan con Qhana son los que tienen terreno para el alfa'. (Ullajara)</p> <p>'Qhana ha capacitado a productores lecheros y muy poco a otras familias sobre manejo ganadero y cultivos de forrajes' (Ullajara)</p> <p>También en Ullajara, los grupos focales participantes estimaron que anteriormente al proyecto cerca de la mitad de la comunidad se dedicaba a la producción de leche, pero ahora es solo un 5 %. Este 5 % representa al grupo beneficiado directamente por Qhana.</p>

Fuente: Grupos focales

¹⁰⁷ La base de activos de la décima familia (un profesor) fue la peor con solo US\$ 4,463 . Estos son cálculos gruesos, basados en la estimación de los campesinos o investigadores.

¹⁰⁸ Respecto al uso de comentarios, como indicara uno de los autores en otro contexto (Bebbington, 2001b), la investigación debe ser cuidadosa antes de hacer uso indiscriminado de las acotaciones para un punto. En este caso utilizamos las citas como indicativos de percepciones significativas en las comunidades aquí estudiadas; también usamos citas verbales cuando ellas reflejan el sentir más frecuente del grupo entrevistado durante la investigación.

Cuadro 6.3**Acumulación de tierra y acceso a riego entre familias de los sectores de intervención de la ONG en Cusco.**

Area	Tipo de familia : nivel de acceso a los servicios de la ONG *	Tierra (Has.)		Tierra con riego (Has.)	
		1990	2000	1990	2000
Añilmayo (Ccaijo)	Familias con acceso significativo	0.66 - 6.0	0.66 - 8.1	0 - 2.0	0.22 - 2
	Familias con acceso limitado	0.66	0.66	0.33	0.33
	Familias en comunidades de control	0.83 - 7.33	0.83 - 7.33	0.33 - 1.3	0.33 - 1.3
Lamay (Arariwa)	Familias con acceso significativo	0 - 4	0.49 - 9.9	0 - 0.66	0.1 - 3.66
	Familias con acceso limitado	0.33 - 0.66	0.33 - 0.66	0.33 - 0.66	0.66 - 1.32
	Familias en comunidades de control	0.49 - 2	0.66 - 2.0	0.33 - 1.32	0.33 - 1.32
Canas (IAA-Canas)***	Familias con acceso significativo	0.35 - 1.0	0.35 - 2.0	0.16 - 0.33	0.16 - 0.66
	Familias con acceso limitado	1.0 - 3.5	1.82 - 4.0	0 - 0.1	0.1 - 0.2
	Familias en comunidades de control				

Fuente: entrevistas a familias

Nota :

* En Cusco, debido a que hubieron tantas actividades de capacitación comunal y actividades a nivel municipal, fue difícil clasificar a las familias en términos de si fueron beneficiarios o no. Por ende son clasificados por tener un acceso significativo o limitado a los servicios de la ONG.

** La información refiere al rango de propietarios entre los entrevistados

*** No hubo comunidad de control en Canas.

Muchas de las ONGs trabajaron de algún modo con agua (ver el Cuadro 6.5 en la siguiente sección): instalando pozos (Cipca), reservorios (Ccaijo, Arariwa), o micro riego (Ccaijo, Arariwa, Aclo). Al realizar esto, se cambió la geografía de acceso al agua, incrementando el acceso a este recurso para ciertas parcelas y propiedades (aquellas cercanas a las estructuras construidas), frente a una disminución en la disponibilidad global. También se mejoró la eficiencia en la gestión del agua entre aquellos productores que accedieron a este recurso. Estas son contribuciones positivas de la ONG en las cuales se incrementó la seguridad alimentaria, la producción de pastos y la orientación de mercado. Sin embargo, en los casos donde se beneficiaron solo pequeñas partes de la comunidad, estas intervenciones también acentuaron las diferencias en cuanto se refiere a capacidades para responder a las presiones sobre capital natural. Por ejemplo, en cuatro comunidades en Lamay y Añilmayo, donde trabajaron las ONGs, la introducción de los sistemas de riego por aspersión (que permitió la intensificación de la producción) benefició solamente al 0, 8.3, 10 y 12.2 por ciento de los miembros de la comunidad.

Para aquellas familias que no pudieron responder a las presiones sobre el capital natural mediante mayor adquisición del mismo, la opción fue la de revertir los procesos de degradación mediante la inversión en conservación del recurso natural – casi todas las ONGs estudiadas realizaron actividades al respecto. No obstante, estos programas no han sido muy exitosos. Así, en algunos casos, tuvieron que usar incentivos financieros (Ccaijo, Arariwa) para hacer que la gente realice medidas de conservación, las cuales fueron, como lo indica el Cuadro 6.4, pobremente mantenidas (en parte debido a la incertidumbre respecto de las responsabilidades sobre el mantenimiento o por falta de compromiso por parte de las familias).¹⁰⁹

¹⁰⁹ La única comunidad que reporta interés y medidas de conservación y mantenimiento fue Qecha Qecha (Canas) – aunque en este caso las medidas fueron instaladas con un programa del gobierno peruano, Pronamachs.

Cuadro 6.4
Mantenimiento de obras para el control de la erosión

Comunidad ONG	Lamayosqo Arariwa		Saywa Arariwa		Chumpi Arariwa		Urinqosqo Ccaijo		Callatiac Ccaijo		
	Zanjas de infiltración	Terrazas de formación lenta	Zanjas de infiltración	Terrazas de formación lenta	Zanjas de infiltración	Terrazas de formación lenta	Zanjas de infiltración	Control de cárcavas	Zanjas de infiltración	Terrazas de formación lenta	Terrazas de banco
Calidad de mantenimiento	ninguna	Parcialmente destruido	Ninguno	Muy poco	Ninguno	Pequeño, lenta mente siendo destruido	Ninguno	Muy pocas familias lo mantienen	Ninguno	60% mantenido, el resto destruido	Bueno
Nivel de replicación a las medidas	Nada o muy poco						Nada o muy poco				

Fuente: Estudio de campo

Consecuentemente, la principal respuesta a la presión sobre los recursos naturales para aquellos con limitados activos ha sido la de buscar generar ingresos fuera del campo (ver Cuadro 6.10, donde se muestra el destino del tiempo laboral en Cusco). La migración periódica y permanente se ha incrementado en todas las zonas de los estudios de caso, especialmente entre la gente joven. La naturaleza de la migración (semanal, estacional, permanente) varía entre los casos y entre las familias. En aquellas comunidades cercanas a las ciudades, los migrantes pueden trasladarse a la ciudad en un período semanal y aun diario, lo cual es particularmente notable en el altiplano de Los Andes donde trabaja Qhana. Se puede decir que esta región está experimentando su propio proceso de urbanización. En comunidades más alejadas (por ejemplo Sopachuy), la migración tiende a darse por períodos más prolongados.

En adición a los impactos sobre el acceso al capital natural, no cabe duda de que la cadena de cooperación haya cambiado la calidad de los recursos naturales. La introducción de una ganadería más intensiva, cultivos bajo riego y sistemas de producción de papa, todos han cambiado el uso de los activos naturales. La tierra que inicialmente era bajo pastos naturales, o utilizada para la agricultura, ahora es utilizada para el cultivo permanente de alfalfa. En otros casos, la tierra agrícola ha estado sujeta al uso de agroquímicos por más allá de dos décadas y crecientemente es utilizada para el monocultivo de papa (Ravelo), maíz (Sopachuy) y forraje (Canas, Laja, Ayo Ayo). Mientras los efectos a largo plazo aparecen inciertos, tal 'ajuste' de uso del capital natural rompe las prácticas del campesino para el mantenimiento de la fertilidad.

Capital físico o tangible

El capital físico o tangible, abarca un amplio rango de activos. En el sentido más simple, estos pueden ser subdivididos en tres categorías.

- Activos colectivos, tales como caminos, sistemas de electricidad, bañaderos de ganado, etc. Son activos a los cuales la mayoría (aunque no necesariamente todos) de los comuneros tiene acceso.
- Activos para el uso privado de miembros de un sub-grupo que es poseedor del activo de forma grupal. Los sistemas de riego son los ejemplos más claros de estos activos de tipo 'club'.

- Activos que son de propiedad privada individual, tales como el ganado, la semilla, la vivienda, el crédito, etc.

La distinción es útil porque en términos generales ha existido un incremento general en el acceso al capital tangible colectivo, pero al mismo tiempo han habido cambios mucho más diferenciados en cuanto al acceso a activos de tipo 'club y privados. Esta diferenciación varía de acuerdo al activo, al tipo de familia y a la naturaleza de la relación que la familia tiene con la cadena de cooperación.

La importancia para los comuneros de incrementar su acceso a los capitales tangibles colectivos fue clara. Así, en la reciente historia comunal, los hitos estuvieron generalmente relacionados con aquellos momentos en que el acceso a la infraestructura se incrementó; cambios políticos tales como la Ley de Participación Popular en Bolivia, o el derrocamiento del Congreso en Perú por Fujimori, fueron casi ausentes en las historias de la comunidad narradas por los comuneros. Tal acceso tuvo una serie de efectos multiplicadores que condujeron a fortalecer el acceso a otros activos colectivos y privados. En aquellos casos donde se mejoró el acceso a la **carretera**, se incrementó la presencia de otros servicios e instituciones (privadas y públicas): las ambulancias pueden llegar a las comunidades, los profesores llegan con mayor frecuencia, llegan otras ONGs, etc. Las familias pueden también llevar materiales para mejorar sus casas. Estos efectos fueron claros, por ejemplo en Añilmayo y Sopachuy, donde Ccaijo y Aclo respectivamente mejoraron el acceso a las carreteras. Aun cuando una de las principales razones para el mejoramiento de este acceso fue facilitar su propia entrada a las comunidades, los caminos tuvieron varios efectos adicionales (externalidades) que fueron reconocidos positivamente por los comuneros.

Los caminos también tienen efectos en la relación entre la comunidad y el mercado. Más vendedores llegan a las comunidades (así incrementando la competencia entre ellos) y el acceso directo de los comuneros al mercado se incrementa, tal como en Canas. Interesantemente, en el único caso donde los caminos no fueron mejorados (Ravelo), la investigación indica que la principal fuente de oposición para tal mejora vino de parte de acaudalados miembros de las comunidades quienes se habían vuelto camioneros y comerciantes y por lo tanto querían restringir la entrada de competidores.

De forma similar, en la década pasada se dio una considerable expansión del servicio de **electricidad** en varias de estas comunidades, pero este fue un proceso en el cual las ONGs jugaron un rol limitado. La electricidad tuvo varios efectos: en Ravelo, la gente empezó nuevos negocios (por ejemplo pequeños molinos); en Lamay, el reducido uso de velas y otras formas de iluminación mejoró la salud de los niños (reduciendo la infección por conjuntivitis); también en Cusco se asocia con el incremento del estudio nocturno de los niños. Mientras, alguna gente (por ejemplo en Lamay) tuvo dificultad en cubrir los costos de la electricidad, el efecto multiplicador del servicio es claramente importante. En todos los casos este servicio fue proporcionado por el Estado.

Las ONGs jugaron un rol más protagónico en la provisión de aquellos activos colectivos y de tipo 'club' que tuvieron un propósito productivo directo. En particular, proporcionaron sistemas de riego, bañaderos de ganado, molinos, mataderos, etc. Es también el caso de que estos activos tienden a ser aquellos que reflejan la agenda institucional propia de las ONGs. El éxito de éstos fue variado. Los más exitosos fueron los **sistemas de riego** (los cuales son una mezcla de activos de tipo club y privados), cuyos efectos (ver arriba y el Cuadro 6.5) condujeron a cambios en los sistemas de producción, a veces llevando a una diversificación productiva (por ejemplo con horticultura), y en otros casos facilitando mayor especialización (por ejemplo en sistemas de producción de forraje). Generalmente permitió el incremento del área cultivable y algunas

mejoras en el ingreso, así como una mayor interacción con el mercado. El incremento del ingreso, sin embargo, no necesariamente estuvo de la misma magnitud que el incremento del área cultivable debido a fuertes fluctuaciones de precios en el mercado. En el Cusco, el riego parece haber conducido a la mejora de la seguridad alimentaria: en Añilmayo, aquellas familias que trabajaron estrechamente con Ccaijo y quienes ganaron el acceso a riego experimentó mejoras en su nutrición (Cuadro 6.11). No obstante, como se indicó previamente, solo algunas familias en la comunidad tuvieron acceso a l riego. Continuando con el ejemplo de Añilmayo, de 504 familias en la cuenca, 87 accedieron al riego vía Ccaijo. Por consiguiente, los beneficios están concentrados en estas familias. Sin embargo, los efectos multiplicadores de estas intervenciones en riego son limitados porque hay muy poca réplica privada de la tecnología de riego introducida debido al costo que significa, y porque los terrenos regados son generalmente demasiado pequeños para generar demanda de trabajo asalariado.

Cuadro 6.5
Efectos del riego en Cusco, Chuquisaca y Potosí

Comunidad ONG	Saywa Arariwa	Chumpi Arariwa	Callatiac Ccaijo	Urinqosqo Ccaijo	Yurubamba IPTK	Horcas Aclo	Milanés bajo Aclo
Naturaleza de la intervención	Canal de riego	Canal de riego	Riego por aspersión	Riego por aspersión	Mejoramiento del canal	Micro riego	Micro riego
Número de familias beneficiadas	Toda la comunidad	Toda la comunidad	22 familias **	200 familias**	6 familias (10)*	30 (ó 32) familias*	10 (23) familias*
Efectos	Incremento de la producción de mercado	Incremento de la producción de mercado Introducción de cosechas de horticultura	66 % reporta un incremento en la producción, producción de pastos; el 16 % ahora duplica la cosecha	66 % reporta un incremento en la producción, producción de pastos; el 16 % ahora duplica la cosecha	Pequeño	40% de las familias lograron duplicar la cosecha	9 familias lograron duplicar la cosecha
Calidad de mantenimiento	Bueno	Bueno	Bueno	Bueno			
Costo por familia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	US\$ 4.708	US\$ 3.295	US\$ 3.875

Fuentes: Estudios de campo; Soriano, 1999

Notas:

* Para Yurubamba, Horcas y Milanés la primera cifra es de Soriano, la segundo (entre paréntesis) de nuestros estudios de campo.

** De las 222 familias con riego en Añilmayo, 87 corresponden a beneficiarios de Ccaijo y el resto de Visión Mundial

Otras intervenciones que han promovido activos colectivo, o los **activos tipo club**, fueron menos exitosos. Los bañaderos de ganado instalados por Ccaijo en Añilmayo tuvieron efectos beneficiosos para la sanidad animal, pero aquellas construidas por IPTK en Ravelo nunca funcionaron debido a deficiencias de diseño. Cipca y Qhana invirtieron en una serie de tales activos para sostener la producción en el Altiplano, tal como invernaderos (Cipca), establos comunales (Cipca), mataderos (Qhana), plantas para producir alimentos concentrados (Cipca) y

plantas de queso (Cipca y Qhana). Estas tuvieron que lidiar con serios problemas de gestión y no figuran dentro de lo que la gente identificó como cambios en sus estrategias de vida, excepto en la medida en que fueron identificados como fuentes de conflicto dentro de las comunidades (por ejemplo Ayo Ayo). Buena parte de esta infraestructura está ahora abandonada.

El caso de los **invernaderos** es interesante en este contexto. Como indicamos en el capítulo 5, los invernaderos constituyen una respuesta interesante a las restricciones de producción del altiplano. Un estudio inicial sobre invernaderos promocionados por 40 distintas ONGs (incluyendo Cipca) muestra que, a los cinco años de ser construidos, el 85 por ciento (y en algunos casos el 95%) de estos invernaderos habían sido abandonados (Kohl, 1991). Los motivos para este fracaso fueron muchos: en algunos casos existieron problemas de diseño; en otros casos, los esfuerzos por promover la producción colectiva en invernaderos fallaron debido al excesivo aprovechamiento de algunas familias/personas y porque los incentivos individuales fueron muy bajos (una vez que la cosecha había sido subdividida entre las familias, la gente tenía poco que mostrar para el tiempo invertido).¹¹⁰ Tal vez lo que es más importante es que la lógica de los invernaderos entraba en conflicto con aquella de las estrategias de vida de los comuneros:

‘Un factor central en el débil impacto de los [invernaderos] es que los campesinos del *altiplano* no son meramente agricultores: su estrategia de supervivencia ... abarca un conjunto de diversas actividades productivas. Los promotores del proyecto no siempre comprendieron los costos de oportunidad asociados con la participación de los *campesinos* en los proyectos..... los requerimientos de mano de obra de los [invernaderos] son muy diferentes: antes que ser actividades estacionales [ellos] requieren de atención diaria.’ (Bebbington y Thiele, 1993: 109 resumiendo Kohl, 1991).

Tal afirmación fue hecha en 1991. A la fecha, en los términos expresados por un grupo focal en Sullcawi :

‘Los invernaderos que [los de Cipca] han instalado para toda la comunidad no han beneficiado a nadie, más al contrario han traído muchos problemas y dolores de cabeza para todos; pero ahora, algunas familias están haciendo funcionar los invernaderos por su cuenta.’

Como demuestra este grupo focal, los invernaderos que sobrevivieron han sido los privados – lo que implica la concentración de montos significativos de recursos en unas cuantas familias. De hecho, después de esto la estrategia de Cipca ha sido apoyar la instalación de invernaderos solo para familias: estas familias dueñas de los invernaderos constituyeron la base de una empresa de comercialización de horticultura (PADA) creada por Cipca y que ahora se autofinancia. Esto da lugar a opiniones divergentes acerca de los invernaderos en el altiplano: los beneficiados son más positivos, los no beneficiados o los que participaron en invernaderos colectivos son críticos.

A nivel de hogares, los casos indican que la base de activos tangibles es estable o esta creciendo ligeramente. Mientras todavía hay mucha gente pobre, la investigación encontró pocos casos de gente reportando la pérdida crónica de activos ó el empobrecimiento. Por supuesto, pudo ser que tal gente pudo haber estado ausente de las comunidades, llevando adelante sus estrategias de subsistencia por otras partes, pero estos no fueron mencionados en los grupos focales.

¹¹⁰ Una reciente evaluación de Proandes en lo que es promoción de invernaderos en Potosí y Cochabamba, arribó a similar conclusión (Bebbington et al., 1997).

Sin embargo, esta tendencia general oculta la considerable variación que hay tanto entre diferentes tipos de activos tangibles y entre localidades. Uno de los activos que los campesinos perciben como menos disponible ahora que hace diez años – tanto en Perú como en Bolivia – es el **crédito**. Esto parece reflejar el cierre de los bancos agrícolas en ambos países justo antes o justo después de finalizada la década – y aunque el Banco Agrario de Bolivia no fue muy presente en el altiplano, los comuneros sentían que la cobertura crediticia fue más grande que ahora. Si hay crédito disponible, llega de fuentes informales o no gubernamentales (este último apoyado en muchos casos por ACFs holandesas). No obstante, esta cobertura es limitada. En Lamay, Arariwa proporciona crédito, pero solo a 14 familias en las tres comunidades estudiadas. En Añilmayo, Ccaijo trabajó con fondos rotatorios que fueron posteriormente convertidos en tres bancos comunales – de ellos solo uno existe todavía. En Ayo Ayo en Los Andes, algunos campesinos obtuvieron crédito de Fondecó, Aned y Aned/Procade, aunque un buen número está ahora en morosidad con sus pagos, el cual por sí solo trajo algunas tensiones (como indicó el grupo focal en Collana: ‘la deuda con FONDECÓ nosotros no hemos autorizado, en cierto modo nos han impuesto. CIPCA condonó las deudas de algunas personas pero a otros sigue cobrando.’ La cobertura de crédito más significativa fue en Canas, donde cerca del 30 por ciento de los comuneros tienen acceso al crédito de IFOCC, una contraparte de Hivos. Las dificultades en el pago de este crédito, condujeron a tensiones entre IFOCC y los comuneros y últimamente a un conflicto entre IFOCC e IAA – esto es, entre dos contrapartes de diferentes ACFs. IFOCC insistió en que el crédito sea pagado (o que las garantías sean posesionadas) mientras que IAA (tomando el lado de la FDCC) insistió en que este sea condonado o re-negociado. Al final este conflicto llegó a ser tan fuerte que derivó en una mediación holandesa. Icco alentó a resolverlo a través de Conveagro,¹¹¹ conjuntamente con Arariwa (una contraparte de Cordaid), aunque al final este tema no se vio en esta instancia y fue Caritas quien se encargó de reducir las tensiones.

Uno de los mayores y más significativos cambios en los portafolios de activos tangibles de las familias en la década se ha dado en ganadería y los **activos relacionados a los sistemas de producción ganadera** (ganado, establos, etc.). Las tendencias varían entre los diferentes casos. En Lamay, Ravelo y Sopachuy el tamaño del rebaño ha disminuído – y en Ravelo parece haber caído más en las familias que trabajaron con IPTK que en aquellas que no lo hicieron.¹¹² En algunos casos, las cantidades se reducen debido a que los pastizales pasaron a ser tierras agrícolas; en otros casos la ganadería se convirtió en otros activos, reflejando cambios más profundos en estrategias de vida. En Ayo Ayo, Los Andes, Canas y Añilmayo, el rebaño de ganado vacuno parece haberse incrementado, mientras que la producción de papa y el número de ovejas disminuyeron. El hecho de que esta respuesta provenga de un número grande de familias, y no sólo de aquellas con quienes las ONGs trabajaron, muestra que la cadena de cooperación no es el único factor que explica el incremento del rebaño. El incremento de la ganadería en estas áreas parece ser un efecto de la expansión del mercado ganadero (especialmente para productos lácteos), y del buen acceso que tienen Los Andes, Canas y Ayo Ayo, tanto a la carretera como a estos mercados. Más aún, en estos casos (excepto Añilmayo) las economías ganaderas y lácteas son de larga data, y anteceden a las intervenciones de las ONGs y, en La Paz, la presencia de la PIL ayudó a amplificar el impacto de la cadena de cooperación. La cadena de cooperación aprovechó estas condiciones previas y sus contribuciones son reconocidas por los campesinos (Cuadro 6.6).

¹¹¹ Conveagro es un forum nacional inter-institucional para discutir los problemas agrarios; el foro regional más fuerte es el de Cusco.

¹¹² Por ejemplo, desde 1990 hasta el 2000, el promedio de ganado de los beneficiarios de IPTK en Ravelo cayó de 9.3 a 3.5, y ovinos de 36.9 a 26.3. Vale la pena indicar que en Lamay hubo poca evidencia de que el proyecto de largo plazo de Arariwa para recuperar y administrar los sistemas de ovino criollo no tuvo ningún impacto en las estrategias de vida.

Cuadro 6.6**Percepciones de los campesinos sobre el impacto de la cadena de cooperación en la producción ganadera en La Paz.**

Area	Comentarios
Ayo Ayo	<p>‘Cipca nos ayudó a mejorar más desde 1994 con capacitaciones en manejo de cultivos de alfalfa y construcción de establos. Con la lechería tenemos mas dinero y hay mercado, otros hacen quesos. Cada familia compra su vaca mejorada’. (Sullcawi)</p> <p>‘Cipca a ayudado a aumentar la lechería que ya existía’.</p>
Laja	<p>‘Con Cipca, los productores de leche han aprendido temas técnicos, de administración, de manejo de grupos y de organización; el trabajo se ha hecho por grupos. El sistema que se ha aprendido con Cipca es el mismo que se está utilizando con PIL’</p> <p>‘Antes de que llegue PIL se vendía un poco de leche en Viacha, nadie tenía buenos animales; con Qhana hemos aprendido a mejorar’ (Ullajara)</p> <p>‘Yo antes de que llegue Qhana ya producía leche y sabía hacer queso’ (Ullajara)</p>

Fuente : Grupos focales

Vale la pena notar que solo unas cuantas familias se han beneficiado de activos que las ONG han provisto para complementar la producción de leche. En Ayo Ayo, estas familias parecen haber sido seleccionadas sobre la base de una calificación de familias según su capacidad de pagar crédito. Como resultado estas familias provienen de los estratos medios de la población local (como puede ser visto a partir del valor monetario de su base de activos: Cuadro 6.7). Como indica el Cuadro 6.7, esta gente ha sido capaz de hacer buen uso del modelo de producción ganadera introducido por Cipca y Qhana y, en el proceso de transformar sus sistemas de producción, lograron generar buenas ganancias; también han sido capaces de invertir en activos tangibles como vivienda y vehículos. Estos impactos son significativos y reflejan la creación de una clase de familias campesinas capitalistas en el altiplano, pero inevitablemente tales impactos están concentrados en unos pocos beneficiarios. Otras familias han experimentado solo limitados beneficios a partir de la intervención, porque hay poca réplica de estas inversiones entre las familias que no trabajaron con Cipca y Qhana, y los efectos multiplicadores son restringidos (por ejemplo, ha habido algún incremento en la demanda de mano de obra y una tendencia entre algunos personas en la comunidad de control para producir más alfalfa que luego sería vendida como forraje a los productores de leche beneficiados por Cipca).

Aunque ninguna de las ONGs estudiadas trabajan en temas de **vivienda**, es de notar que muchas familias, más allá de su nivel relativo de pobreza, priorizaron la inversión en este rubro (véanse los Cuadros 6.7 y 6.8), aunque los tipos de inversión varían. Para los campesinos más pobres y medios, la vivienda se pagó a través de la venta de ganado (esta es una de las causas de la disminución del rebaño en algunos sectores) y a través de ingresos generado por el empleo fuera del campo. En algunos casos, tales como en Añilmayo y Lamay, la inversión en vivienda ha sido básicamente dentro de la comunidad (Añilmayo fue el único caso donde no hubo evidencia de inversión de cualquier capital tangible fuera de la comunidad). En Sopachuy la gente también invirtió en vivienda en la comunidad, frecuentemente para instalar una pequeña tienda (área de comercio) en la casa. Las familias más pudientes en cambio utilizaron sus ingresos agropecuarios para incrementar sus activos y tendieron a invertir en vivienda urbana. Algunas de estas

inversiones pueden ser muy substanciales, como lo demuestra el Cuadro 6.7 para La Paz. En Ravelo, mientras el 25 % de las familias entrevistadas tenían casas en Sucre en 1990, en el 2000 esta cifra pasó a 50 % y, como se muestra en el Cuadro 6.8, el valor de estas inversiones fue significativa. Las razones para este cambio se discuten más adelante, en este mismo capítulo, pero aquí es suficiente indicar que estos cambios tuvieron mucho que ver con sus estrategias más generales de priorizar inversión en el capital humano de la familia.

Cuadro 6.7**Activos y cambios en estrategias de vida de las familias que trabajaron con Cipca y Qhana**

Cabeza de familia	Status auto-reconocido	Nivel de intervención de la ONG	Valor del Bien	Valor de la casa/lote en la ciudad ¹¹³	Valor del camión / tractor	Principal fuente de ingreso en 1990	Principal fuente de ingreso en 2000	ONG
Wilfredo Morales	Poderoso	Moderada	19,239	4,000	6,500	Ttrabajo asalariado en Cochabamba	Producción de lechugas en invernaderos	Cipca
Juan Sarvia Condori	Poderoso	Intensiva	20,619	0	6,500	Procesamiento de papa, cebolla	Producción de lechugas en invernaderos	Cipca
Hipólito Condori Calle	Medianamente poderoso	Baja	28,623	10,000 ¹¹⁴	0	Procesamiento de papa, engorde de ganado	Procesamiento de papa, ganado de engorde y venta de leche	Cipca
Alberto Mamani Calle	Medianamente poderoso	Intensiva	24,752	9,000	0	Leche para queso, procesamiento de papa	Venta de quesos en La Paz	Cipca
Gregorio Quispe Condori	Poderoso	Moderada	38,329	5,000	15,500 ¹¹⁵	Ganado para engorde y venta, procesamiento de papa	Tractoreo, venta de ganado, lácteos, procesamiento de papa	Cipca
Adolfo Poma Carujuni	Medianamente Poderoso	Moderada	4,463	0	0	Profesor en el pueblo, leche y cosechas	Leche y cosechas, profesor en el pueblo	Qhana
Cruz Quispe	Poderoso	Moderada	22,862	9,800 ¹¹⁶	0	Construcción, sastrería, engorde de ganado	Lechería, engorde de ganado, construcción, sastrería	Qhana
Jacinto Medrano	Medianamente Poderoso	Intensiva	12,668	0 ¹¹⁷	0	Agricultura/ trabajador de construcción	Lechería, engorde de ganado	Qhana
Lorenzo Pacohuanca Huallpa	Poderoso	Moderada	50,618	5,000	8,000	Sastrería, quesos, procesamiento de papa	Tractoreo, quesos, lechería, procesamiento de papa	Qhana
Plácido Quispe Paucara	Medianamente Poderoso	Moderada	17,884	1,500	0	Leche para queso, procesamiento de papa, venta de ganado	Fabricación de quesos, venta de leche a PIL, procesamiento de papas, venta de ganado	Qhana

¹¹³ Un '0' en esta columna y en la siguiente significa que la persona no tiene vivienda urbana o camión

¹¹⁴ Dos casas, una en el Alto y otra en pueblo local.

¹¹⁵ Incluye un tractor, un camión y un bus.

¹¹⁶ Dos casas, una en El Alto y otra en el pueblo local

Cuadro 6.8**Vivienda urbana e inversión en tierras en Sucre por las familias de Ravelo (en US\$)**

Tipo de familia	Valor promedio de un lote urbano		Inversión promedio de las familias en viviendas urbanas en el período 1990-2000	Valor promedio de la vivienda urbana en el 2000
	1990	2000		
Beneficiarios Directos de los servicios de IPTK en Ravelo	4,162	11,150	707	11,392
No beneficiario de los servicios de IPTK en Ravelo	2,020	15,511	785	16,610

Fuente : Entrevistas a familias en Ravelo y sucre

Entonces, ha sido en caso que durante la última década en muchas de las comunidades estudiadas, un pequeño número de familias ha sido capaz de adquirir activos tangibles significativos: casas, camiones, minibuses y taxis. Estas familias son generalmente la elite económica de las comunidades y en algunos casos, su habilidad para adquirir estos activos ha sido potenciada por la cadena de cooperación.

Capital humano

En todos los estudios de caso, el conjunto de cambios más consistente fue el relacionado al capital humano. Para facilitar la exposición, enfatizamos en aquellos cambios de capital humano relacionados a la educación escolarizada y no-escolarizada, la salud y la capacitación técnica y organizativa.

Los indicadores de cambio en la **educación formal y semi-formal** son similares a lo largo de todas las zonas de la investigación. Ellos incluyen :

- Crecientes niveles de asistencia al colegio.
- Reducidas tasas de ausentismo escolar.
- Creciente (aunque todavía poca) asistencia de la juventud rural a colegios secundarios.
- Creciente asistencia de niñas tanto a primaria como secundaria.
- Reducidas tasas de analfabetismo en adultos. Por ejemplo en Lamay, en las dos comunidades estudiadas para las cuales se disponen de datos, desde 1990 al 2000 las tasas de analfabetismo cayeron para las mujeres de un 10% a un 3% y de un 50% a un 20% en cada una de ellas respectivamente; y para los varones, las tasas cayeron de un 10% a un 2 % en una comunidad, y de un 30% a un 20 % en la otra. En Canas, los comuneros estimaron que las tasas de analfabetismo cayeron a la mitad.

Las razones para estas mejoras, reflejan los cambios tanto en la oferta como en la demanda de la educación formal. Por el lado de la oferta, en todas las comunidades estudiadas se incrementaron la calidad y la disponibilidad de la infraestructura educativa, el número y la calidad de profesores y (en algunos casos) la disponibilidad de materiales.¹¹⁸ Se puede decir que estos cambios son casi

¹¹⁷ Nótese que, a pesar de que esta familia tiene dos casas en el pueblo, el valor es de 4,600 en total.

¹¹⁸ Un reciente informe sobre la educación rural en el Perú muestra similares cambios positivos en la infraestructura y disponibilidad de profesorado (Hunt, 2001).

enteramente un efecto de los programas del Estado (y de las políticas nacionales). Las contribuciones de la ONG fueron limitadas a aquellas pocas instancias en las cuales las contrapartes de la ACFs proporcionaron capacitación a los profesores (como en los casos de Ccaijo y Arariwa, aunque en el último caso vía el Comité Distrital de Desarrollo de Lamay). Otro cambio por el lado de la oferta ha sido la creciente disponibilidad de programas de alfabetización para adultos. Este es un área en el cual trabajaron un par de ONGs (Ccaijo, Aclo) y en el cual los programas públicos de Perú y Bolivia fueron muy activos en años recientes. Los impactos de la alfabetización son relativamente claros (como se indica arriba) y, aun si en muchos casos el cambio fundamental ha sido que la gente ahora es capaz de escribir sus nombres y firmar, el efecto de adquirir esta destreza los empodera.

El principal cambio en la demanda para la educación deriva de un cambio de valores entre los padres – lo cual se capta bien en el comentario de un comunero de Sopachuy:

‘En el pasado le dábamos mayor valor al ganado que a lo que podríamos aprender, sin comprender que al final se nos van acabar con la tierra y la ganadería. No apreciábamos que al final nos beneficiamos más del conocimiento. El conocimiento se queda. Es por ello que insistimos tanto en alfabetización, aunque solo sea para que podamos escribir nuestros nombres adecuadamente.’

Esta creciente demanda por la educación ha estado acompañada por un creciente convencimiento entre los comuneros de que tanto niños y niñas, hombres y mujeres deben acceder a ella. Así, en Añilmayo las comunidades establecieron un sistema de multas para aquellos padres que no envían a sus hijos a la escuela y, ciertamente, los datos sobre dedicación de tiempo en dichas comunidades y en Lamay muestran que los niños permanecen en la escuela (ver cuadro 6.10). Otro cambio notable en todos los casos ha sido la creciente asistencia de las niñas a la escuela.

La situación es tal ahora que, en la mayoría de las comunidades estudiadas, casi todos los niños (niños y niñas) asisten a la escuela primaria. Lo que preocupa ahora es mejorar el acceso a los colegios secundarios, lo cual es más difícil debido a que estos están más distantes. Las familias todavía hacen muchos esfuerzos para lograr enviar sus hijos a la secundaria y los niveles de asistencia se han incrementado tanto para chicos como chicas; sin embargo, el porcentaje de varones que asisten a colegios es considerablemente mayor al de mujeres (las familias se resisten a enviar a sus hijas porque se preocupan por su seguridad). La innovación más interesante en torno al colegio secundario se ha dado en Añilmayo, donde la comunidad, por sí sola, creó un colegio secundario privado que la comunidad financia. Esto resuelve el problema del acceso físico. De forma similar, en algunos casos, las comunidades han organizado y tratado de adquirir mayores programas de alfabetización de adultos (una tendencia indicada también por García, 2000, para el caso de Cusco).

Frente a esta positiva interpretación del cambio que se ha dado en capital humano, un punto de cautela es que es evidente que las familias más pobres todavía tienen mayor dificultad en mantener a sus niños en la escuela por períodos prolongados. Esto se debe a los costos de asistencia escolar y por las mayores necesidades que la familia para mano de obra, necesidades que se derivan de las estrategias de vida familiares. Resulta evidente también que los niños que proceden de escuelas rurales desertan más frecuentemente de los colegios secundarios urbanos, debido a que están menos preparados que los niños que asisten desde la primaria en un colegio urbano.

De manera parecida, los indicadores para los cambios en el estado de la **salud** son remarcablemente comunes en las diferentes comunidades estudiadas. Entre los más frecuentemente mencionados están:

- Reducción en la mortalidad infantil
- Reducción en malnutrición de la niñez
- Mayor atención a la salud de las mujeres (aunque esto varía de acuerdo a cada zona).

Una de las principales explicaciones de estos cambios se encuentra en que en muchas instancias, el gobierno ha expandido los servicios de atención de salud en forma de clínicas, programas de seguro básico de salud, hospitales provinciales y programas de inmunización para la niñez. Sin embargo, también hay otros factores en juego. Los equipos de salud visitan las comunidades más que en el pasado, pero esto, en parte, es resultado del mejoramiento carretero¹¹⁹ – en algunos casos como resultado de las inversiones de la ONG (por ejemplo Aclo y Ccaijo). En otros casos (por ejemplo Lamay y Añilmayo: Cuadro 6.11), una mejora en la nutrición familiar puede tener una influencia en el estado de salud – y en este caso particular, la mejora en la nutrición es un efecto del trabajo de Arariwa. En los Andes, la ayuda (aunque limitada) de Qhana a los programas básicos de sanidad aparentemente mejoró los estados de salud. En otros casos, las contrapartes de la ACFs ejecutaron directamente los programas de salud: es el caso de IPTK en Ravelo, Ccaijo y Arariwa (vía el consorcio de ONGs Coincide). En todos estos casos los comuneros perciben que estos programas tuvieron impactos en la salud familiar.

Es interesante notar que el único ejemplo consistente de un agudo problema de salud, identificado por los entrevistados, se dió en el altiplano de La Paz. Tanto en Ayo Ayo como en Laja, la gente notó un incremento en los problemas bronquiales y esto se relacionó directamente con el cambio de la política de mercado de la PIL. La gente ahora tiene que abastecer de leche al carro recolector de la PIL en la madrugada; el frío y la lluvia en estas tempranas horas han originado el incremento de las infecciones pulmonares.

El área en el cual las ONGs concentraron sus mayores esfuerzos (en el tema del capital humano) ha sido la **capacitación técnica y organizacional** – generalmente para complementar los paquetes productivos y organizacionales promovidos por sus proyectos. En este campo, la cobertura de la ONG ha sido mayor que en el caso de la entrega directa de materiales (como semillas, establos, etc.). Las ONGs también trataron de alcanzar más personas por medio de la ‘capacitación de capacitadores’ tanto a nivel de promotores como de líderes agrícolas, siendo algunos de éstos apreciados por los comuneros:

‘Hay promotores que han recibido capacitación en sanidad animal, vacunación, desinfección y aplicación de vitaminas. Actualmente los mejores son Evaristo Ajata y Sabina Cori. Estas personas van a pasar cursos con Qhana’. (Grupo focal, Laja)

Pero lo que frecuentemente ha sucedido es que estos capacitadores (promotores) han guardado el conocimiento para ellos mismos o han migrado a la ciudad – habiendo sido el caso, por ejemplo, de muchos promotores capacitados por Ccaijo y Arariwa, así como en el altiplano de Bolivia:

‘Antes (hace mas de 10 años) habían promotores en ganadería enseñados primero por CORDEPAZ y luego por Qhana pero todos se han ido a La Paz’. ‘Qhana a formado promotores veterinarios pero ya no vienen’ (grupo focal, Laja).

¹¹⁹ En otras palabras, los activos colectivos tangibles pueden incrementar los activos capital humanos privados.

Aunque la capacitación alcance a más gente, aquellos que estén más dispuestos a utilizarla tienden a ser aquellos que ya tienen otros activos que pueden combinar con el nuevo conocimiento (por ejemplo ganado mejorado, establos). Consecuentemente, allá donde estos activos están presentes, la posibilidad de que el conocimiento conduzca al incremento de la productividad es también mayor. Así, la capacitación que fue más valorada es la de producción intensiva de ganado en el altiplano de Bolivia, tanto en Laja como Ayo Ayo:

‘Antes alimentábamos peor a los animales, pero después de los cursillos que pasamos con Qhana para manejar los forrajes del ganado, ahora alimentamos mejor con afrecho, cebada, avena y damos balanceado pero poco, solo en la época de sequía por que es muy caro’. (grupo focal, Laja)

‘A partir de los intercambios de experiencias propiciados por CIPCA, nos hemos dado cuenta de muchas cosas para hacer mejor nuestro trabajo’ (grupo focal, Collana)

‘Algunos promotores de CIPCA, han aprendido a hacer yogurt, queso pasteurizado y flan de leche, enseñados por los técnicos de CIPCA’ (grupo focal, Ayo Ayo)

Sin embargo, y de hecho no es sorprendente tampoco, la gente sólo se apropió de nuevos conocimientos técnicos cuando había un incentivo para hacerlo. Así, mientras la capacitación en la producción de leche era valorada en Ayo Ayo (debido al mercado que existía para la leche), la capacitación en la horticultura tuvo poco impacto, aun entre los que tenían la tierra necesaria y el acceso a los invernaderos.

Otra desigualdad en el acceso a este nuevo conocimiento tiene que ver con relaciones de género. Aquí la ‘culpa’ radica básicamente en las fuentes de capacitación (ONGs, o programas de estado tales como Pronamachs en el Perú). De las entrevistas individuales, resulta claro que en la mayoría de los casos la capacitación técnica ha estado dirigida mayormente a hombres, aun en aquellos casos en los que los temas se relacionaban con las tareas para las cuales las mujeres tenían igual o mayor responsabilidad (tales como pastoreo o elaboración de quesos). Hay poca evidencia de que las ONGs hayan adaptado los tiempos y la localización de los cursos, o el enfoque pedagógico utilizado en las sesiones de capacitación, de tal manera que pudieran ser más accesibles a las mujeres en las comunidades.¹²⁰

‘Yo nunca he podido ir a cursos de capacitación porque no tengo tiempo y porque mi esposo no quiere, pero me gustaría... Qhana tampoco ha venido nunca a decir que las mujeres vayan a sus cursos’ (mujer en Quella Quella).

Si la información técnica se incrementó en las comunidades, también se incrementó ‘el conocimiento organizacional’, es decir, el conocimiento sobre la gestión de la comunidad y de las organizaciones supra-comunales, el conocimiento de liderazgo, etc. Mientras la distribución de este conocimiento parece algo diferenciada por género, lo es en menor grado que en el caso del conocimiento técnico. De forma interesante, la valoración de este tipo de conocimiento difiere entre la gente y la ONG. Por ejemplo, mientras los comuneros en Canas y Ravelo sentían que la capacitación organizacional de la ONG fue muy ‘política’ en su orientación, muchos todavía valoran diversos elementos de lo aprendido, porque sienten que este conocimiento los ayudó a desenvolverse por ellos mismos en los ambientes urbanos. Este es sobre todo el caso para las mujeres. Es decir, el conocimiento que estuvo orientado a fortalecer la capacidad política colectiva fue frecuentemente apropiado de manera individual y orientado a las necesidades de estrategias de vida.

¹²⁰ Este problema se encontró en Ccaijo, IPTK, Qhana y Aclo.

Más allá del conocimiento especializado recibido en la capacitación de la ONG, es importante indicar que en ciertos casos, los comuneros por sí mismos buscaron otros tipos de capacitación especializada, generalmente ligada a desempeñarse más efectivamente en las labores del mercado urbano. Esto es más palpable en aquellas comunidades localizadas cerca a los grandes mercados laborales, en particular en zonas de La Paz, cuyos residentes trabajan a tiempo parcial en las ciudades de La Paz y El Alto. En estos casos (y también en Laja y Ayo Ayo), diferentes personas han procurado buscar capacitación que les permita trabajar en varias ocupaciones. Esto se observó en el transcurso del trabajo de campo en La Paz; se encontró a gente que ahora trabaja como gasfiteros, carpinteros, operadores de computadoras, metal mecánicos, electricistas, cocineros, sastres, costureras, artesanos distintos y confeccionistas de sombreros.

Entonces resulta claro que en adición al conocimiento adquirido a través de la educación básica y a través de su práctica cotidiana como agricultores, la gente en los distintos lugares ha adquirido otras formas de conocimiento que les ayuda a progresar en sus estrategias de vida y que combinan con sus otros activos. Una parte de este conocimiento les ayuda a aprovechar nichos agrícolas específicos (este tipo de conocimiento es suministrado particularmente por las contrapartes de la ACFS); otro conocimiento les ayuda a abrir sus opciones de empleo fuera del campo. Las ONG difunden este segundo tipo de conocimiento con mucha menos ¹²¹ y en la medida en que se dio fue frecuentemente accidental (como en el caso de la capacitación organizacional). No obstante todo lo señalado, es muy probable que uno de los aspectos más valorados por los comuneros en los programas de las ONGs ha sido la capacitación y el conocimiento que recibieron.

Capital social

En 1998, en una evaluación del programa de Arariwa para fortalecer las organizaciones comunales en Calca y Urubamba, Jaime Urrutia (1998) afirmó que la comunidad todavía era el principal eje para la organización en la región. Nuestros resultados son algo consistentes con esta conclusión: la comunidad continúa siendo la principal interfaz política representativa de la gente frente a las instituciones externas y tiene mayor relevancia en las estrategias de vida diaria de la gente que cualquier otra organización. No obstante, nuestros estudios de caso indican que, en algunos sectores, esta relevancia (o vigencia) de la comunidad esta declinando; indican que la familia y su propia red de relaciones es igualmente y cada vez más importante como unidad organizacional – de hecho, estas redes familiares son sobre todo importantes para la forma cómo la gente resuelve sus problemas económicos. Contrariamente, y no obstante el considerable esfuerzo por parte de las ONGs, las organizaciones representativas supra-comunales, y las organizaciones económicas campesinas tienen poca relevancia en las estrategias de vida de la gente, con algunas raras excepciones.

En general, las **organizaciones comunales** parecen ser tan fuertes en el 2000 como lo fueron en 1990. De hecho, en algunos casos las organizaciones comunales parecen más fuertes hoy en día, como resultado del trabajo de la cadena de cooperación. En Lamay y Añilmayo se observó que las comunidades donde habían trabajado Arariwa y Ccaijo fueron más dinámicas y mejor administradas que las comunidades de control. Son varias las explicaciones para este dinamismo. Por un lado, la gente subrayó la existencia de un creciente grupo de jóvenes líderes quienes

¹²¹ Es meritorio indicar que varias de las ONGs (Arariwa, Ccaijo, IPTK) dieron capacitación especializada en otras tareas no agrícolas (metal mecánica, cuidado de la salud, etc). No obstante, esta capacitación fue mencionada muy raramente en el curso de la investigación tal vez por dos razones. Primero, la capacitación pudo captar principalmente a la gente de los pequeños centros poblados urbanos antes que de las áreas rurales; y segundo que aquellos capacitados en estas destrezas siempre salieron del campo para trabajar en los sectores urbanos; en el caso de IPTK, en otros proyectos de desarrollo, no importan donde estuvieran ubicados.

habían adquirido nuevas habilidades en el proceso de relacionamiento con las ONGs, así como por su participación en el sistema educativo más amplio. Otro factor identificado por algunas comunidades (por ejemplo Lamay) fue de que ahora tienen estatutos formales y planes comunales, los cuales fueron vistos como instrumentos útiles para regular las relaciones tanto dentro de la comunidad como con otros actores externos. El único caso donde los informantes percibieron crecientes problemas en la comunidad fue en el altiplano de Bolivia. En este caso, la gente indicó que los efectos combinados de la migración y las diferencias inter-generacionales de opinión sobre el futuro de la comunidad habían llevado a un debilitamiento de la organización comunal (sindical). En un caso (Ayo Ayo) hubo alguna insinuación de que la presencia de la ONG desanimó la movilización comunal y la comunidad de control parecía ser más dinámica que aquellas donde trabajó Cipca. Algunos grupos focales indican que el énfasis de Cipca en trabajar con pequeños sub grupos dentro de la comunidad pudieron haber tenido un efecto debilitador:

‘CIPCA organizó grupos, según las posibilidades de la gente, luego trabajó individualmente; CIPCA desorganizó a la Comunidad’ (Sullcawi)

‘La capacitación que ha hecho CIPCA es reconocida por todos, porque nos han enseñado a trabajar mejor. Mientras la ayuda material siempre ha traído problemas y conflictos’ (Collana).

Otro cambio importante, en la mayoría de los casos, ha sido la creciente visibilidad y participación de las mujeres en la comunidad y en otras organizaciones. Las mujeres no solo participan más activamente en las asambleas sino que han asumido cada vez más puestos elegidos en la comunidad y en las organizaciones supra-comunales. En algunos casos – como en Añilmayo y Lamay – esto parece ser un efecto de la forma como las contrapartes de la ACFs explícitamente trabajaron con los comités de mujeres en ciertos proyectos de intervención.¹²² En otros casos, tales como Sopachuy y Ravelo, aunque la participación de la mujer se incrementó, pareció que no hay mucha diferencia entre aquellas comunidades donde trabajó la ONG y las comunidades de control, indicando que los factores causales de dicho fenómeno van más allá de la sola presencia de la ONG.

La década pasada ha sido testigo de impresionantes momentos de movilización rural a nivel supra-comunal. Los ejemplos incluyen las recientes movilizaciones en el altiplano de Bolivia liderado por El Mallku, pero también las movilizaciones por la democracia que ocurrieron en Cusco al final de los 1990. Empero – y sin desvalorar estos momentos de movilización – se puede decir que, en las áreas de estudio, a nivel más orgánico **las organizaciones representativas supra-comunales** están hoy más distantes de las estrategias de vida que de lo que fue hace 10 años. Esto parece ser parte de un proceso de más largo plazo en lo cual la fuerza de estas organizaciones ha ido debilitándose, un proceso en el cual las ONGs han jugado diferentes roles en distintos momentos. Una de las causas más serias del debilitamiento organizacional a nivel supra-comunal es que las comunidades y otros comentaristas creen que las federaciones campesinas sone excesivamente politizadas:

‘Ellos son manejados por partidos políticos’ dijo un grupo focal en Ravelo.

En ciertos momentos, cada una de las ONGs en este estudio, ha estado involucrada en la promoción de la actividad de determinados partidos políticos dentro y a través de las organizaciones campesinas. Esto ocurrió especialmente en los 1980s y en algunos casos continuó en los 1990. Sin embargo, durante los ‘90s la mayoría de los estudios de caso muestran que las

¹²² En comunidades de control, las mujeres fueron mucho menos activas en las organizaciones comunales.

ONGs tendieron a retirarse esta estrategia. Algunos (por ejemplo Arariwa, Ccaijo) simplemente se distanciaron de las federaciones campesinas por iniciativa propia. Otras mantuvieron relaciones cercanas, pero basaron la relación en temas más técnicos que políticos. De todas las ONGs estudiadas, IAA Canas sostiene la relación más estrecha (con la Federación Departamental de Campesinos del Cusco). Sin embargo, durante la década de los '90s, la preocupación principal del IAA ha sido que el programa de escuelas campesinas de la FDCC sea bien pensado.¹²³ Frente a seis diferentes indicadores de capacidad,¹²⁴ la FDCC parecía internamente más fuerte como resultado de este programa de apoyo. Sin embargo, a nivel de las bases, hubo mucho cuestionamiento de la relevancia y representatividad de la Federación, no solo en Canas, pero también en Lamay y Añilmayo.

Mientras fueron retirando su apoyo a las organizaciones políticas supra-comunales, la mayoría de las ONGs fueron proporcionando un creciente apoyo a las **organizaciones económicas campesinas**. Así, ahora varias de estas organizaciones existen donde no existían antes; no obstante, ellas tienden a depender mucho de los proyectos de la ONG o han desarrollado solo una limitada autonomía. Una medida de esta dependencia es que en la región en la cual no hay organizaciones económicas (Ravelo), IPTK no ha promovido el surgimiento de tales organizaciones (reflejando tanto su compromiso institucional con organizaciones sindicales y aparentemente con algunas filiaciones políticas que tenía que impulsar).

En las otras regiones (por ejemplo La Paz, Lamay, Sopachuy), las ONGs alentaron la creación de organizaciones en torno a productos específicos (por ejemplo, asociaciones lecheras, asociaciones de productores de papa, grupos de forestación, criadores de ovinos criollos). El área donde tales organizaciones son las más fuertes es el altiplano de La Paz, aunque en este caso algunas organizaciones de productores de leche tienen una historia que es independiente o precede al trabajo de las ONGs, habiendo sido apoyadas por grandes programas (públicos) de desarrollo lechero en el altiplano. Además, estas organizaciones (como muchas organizaciones económicas en la región: Bebbington, 1996) se orientan hacia los productores algo más poderosos y viables. De todas maneras, el éxito que Cipca ha tenido en crear una empresa asociada para la comercialización de productos hortícolas (PADA) para 300 familias es significativo, y aunque implicó una gran inversión, tal ha sido el caso en otras organizaciones económicas exitosas en los Andes también (Bebbington, 1996).

En la mayoría de los demás casos, los resultados han sido más desalentadores. Uno de los casos más llamativos observados en el estudio fue el de Los Andes, donde Qhana había dedicado mucho esfuerzo en formar Corporaciones Agrícolas Campesinas (CORACAs) a diferentes niveles. El hecho de que estas organizaciones no fueran mencionadas por los campesinos entrevistados en Los Andes, muestra el desencuentro entre los esfuerzos de la ONG en construir capacidad organizacional y las percepciones familiares de la relevancia de estas organizaciones en sus estrategias de vida. En su otro programa en los Yungas, Qhana tuvo mucho más éxito en ayudar la formación de una Coraca dinámica y relevante, basada en la producción y venta de café. Para el caso de Los Andes, mientras Qhana argumentaba (ver el capítulo 5) que la Coraca había sido exitosa, nuestros datos de campo indican que la gente no la percibe como muy relevante en sus vidas.

Es por esta relativa ausencia de organizaciones económicas y de organizaciones supra comunales que las comunidades continúan siendo la interfaz principal entre las familias y otras instituciones

¹²³ Este programa constituye una de las principales áreas de trabajo de IAA.

¹²⁴ Este esquema fue la modificación de uno desarrollado para un estudio preliminar de las organizaciones supracomunales. (Ver Bebbington y Carrol, 2001).

de la sociedad civil y del estado. Otra interfaz de creciente importancia en los tiempos actuales es la de **las redes sociales de enlace entre las familias y los migrantes**. Bajo condiciones de una creciente migración estas redes han llegado a ser más grandes. El estudio identificó muchos casos donde estas redes han servido como medios a través de los cuales los miembros de familia buscan trabajo o alojamiento cuando llegan a la ciudad como nuevos migrantes. En algunos casos estas redes también ayudaron a las comunidades en su conjunto. El éxito de Lamay en la obtención del servicio eléctrico se atribuyó mucho a la ayuda de un residente (esto es, un miembro de la comunidad que, viviendo en otro lugar, guardó sus deberes y responsabilidades con la comunidad) que trabajó para la compañía de electricidad en Lima. La mejora de los caminos y de las telecomunicaciones rurales parecen incrementar la fluidez de la comunicación a través de estas redes.

Vale la pena indicar que, en tanto estas redes fueron por lo general vistas como medios favorables, no siempre es así. Ellas no solo facilitan el acceso a las instituciones urbanas, sino que transmiten también las normas y reglas urbanas hacia las comunidades. En Ayo Ayo, esto condujo a una tensión entre los residentes y los comuneros debido a que los primeros alentaban el uso de la legislación nacional, antes que las normas comunales, en la negociación de sus derechos comunales y responsabilidades, generando considerable tensión y conflicto en el proceso. De forma similar, la migración que está detrás del desarrollo de estas redes fue siempre identificada como una fuente de debilitamiento organizacional a la vez que fue vista como generadora de nuevas formas de capital social enlazando a los pueblos y las comunidades.

Otro cambio llamativo en todos los casos estudiados es la creciente **presencia de instituciones externas** en las comunidades. El estado local y central son más visibles que hace una década. También, se ha incrementado el número de ONGs presentes, particularmente aquellas nuevas ONG vinculadas al movimiento evangélico tal como Visión Mundial (y su versión local), Plan Internacional y la Fundación Contra el Hambre. Esta creciente presencia institucional ha tenido el efecto de incrementar niveles de acceso a (y provisión de) servicios sociales básicos.¹²⁵ Las razones para esta creciente presencia son muchas; entre ellas se puede citar el mejor acceso vial, así como las reformas de estado. En algunos casos, la creación de los comités de coordinación inter-institucional – sobre todo los Comités de Desarrollo Distrital en Cusco¹²⁶ – también han ayudado a ‘jalar’ a las instituciones públicas a las comunidades. Como un ex-alcalde indicó en Lamay: ‘antes que exista el Comité Distrital de Desarrollo, las municipalidades distritales estuvieron exclusivamente comprometidas con los centros urbanos; no había ninguna coordinación entre las instituciones’. Cabe indicar que, con frecuencia, esta creciente presencia institucional parece haber tenido que ver con la presencia de las contrapartes de las ACFs en estos sectores: ellas han fortalecido los CDDs (por ejemplo Arariwa), construido caminos (Aclo, Ccaijo) y fortalecido las municipalidades (por ejemplo Cipca, IPTK). También puede ser que, por razones políticas ó religiosas, atrajeron la competencia de ONGs protestantes o más conservadoras, aunque esto es más conjetural.

En Bolivia, la Ley de Participación Popular también ha llevado a algún incremento (y coordinación) de la presencia institucional en las comunidades rurales. Cada una de las ONGs

¹²⁵ Cabe anotar que algunos informantes tienen una menor interpretación positiva de los efectos de la presencia institucional. En Ayo Ayo, uno comentó que ‘... la presencia y apoyo de las instituciones en los sectores rurales ha contribuido a incrementar la diferenciación económica entre las familias de la misma comunidad – debido a que solo algunos se han beneficiado de esta presencia mientras otros no.’

¹²⁶ Es importante indicar que estos comités fueron resultado de un programa público en los inicios de los ‘90s – PREDES, el Programa de Emergencia y de Desarrollo Social – un programa en el cual estuvo involucrada la cooperación bilateral holandesa. Las ONGs tales como Arariwa alentaron la consolidación del modelo para la coordinación a nivel local, potenciando lo que PREDES había promovido inicialmente.

Bolivianas en este estudio han dedicado considerables recursos apoyando la implementación de esta legislación, apoyando la elaboración de planes de desarrollo municipal, facilitando procesos participativos de planificación dentro de las comunidades, y dando capacitación y apoyo logístico directamente a los gobiernos municipales. Es probable que el significado de este apoyo haya sido subestimado por las respuestas de la comunidad en esta investigación debido a que para ellos es un fenómeno relativamente distante y, por lo tanto, el tema de la LPP no se identificó en todas las comunidades como un cambio significativo en los años recientes. No obstante ello, no cabe duda que estas ONGs ayudaron considerablemente en la implementación de la legislación.

Estos distintos cambios institucionales también tuvieron implicaciones para la calidad de las relaciones entre la cadena de cooperación y la población rural. En términos más generales, esta relación parece ser hoy más tensa que en 1990 – particularmente en los casos bolivianos (ver Cuadro 6.9). Este **debilitamiento en los niveles de confianza entre las ONGs y las comunidades** nuevamente tiene muchas explicaciones. Las dos principales que salieron de la investigación fueron: por un lado hubo una percepción de que las ONGs habían mostrado un pobre desempeño, sobre todo en sus iniciativas de desarrollo organizacional; por otro lado, hubo el sentimiento de que las relaciones entre la ONG y la comunidad es a fin de cuentas poco transparente. Entonces, aun cuando las comunidades mostraron mayor confianza en los estudios de caso, manifestaron que conocían muy poco de cómo las ONGs operaban, como tomaban sus decisiones o cuales eran sus planes a futuro.¹²⁷ En este sentido, la relación ONG-comunidad (así como entre las comunidades y otras instituciones) todavía no ha ido mucho más allá de ser una relación entre patrón y cliente.

Cuadro 6.9
Comentarios de los Grupos focales sobre la calidad de sus relaciones con Qhana y Cipca.

	Comunidad 1	Comunidad 2	Comunidad 3
Qhana	Poca confianza	Poca confianza/ Creciente confianza	Creciente confianza
Cipca	Confianza mutua	Poca confianza	Poca confianza

Fuente : Grupos focales

Nota: Las comunidades 1 y 2 fueron las de intervención intensiva; la comunidad 3 fue donde la ONG intervino solamente en forma limitada. Los estudios en la Paz fueron los únicos que solicitaron a las comunidades que señalen su nivel de confianza con la ONG parte del estudio de caso.

Capital cultural

Es probablemente razonable decir que las contrapartes de la ACFs, así como de las organizaciones de desarrollo en general, han entendido las relaciones entre cultura, desarrollo y estrategias de vida en un sentido mayormente instrumental. Como resultado, han movilizad la cultura de modo que tienda a ser funcional a las necesidades del proyecto. Los proyectos han utilizado las formas andinas de organización del trabajo para movilizar la participación de la comunidad; los proyectos han instalado ciertos trabajos demostrativos en las tierras colectivas y comunales; y las ONGs han entendido la lengua en términos culturales en sus programas de educación bilingüe. Nada de esto es necesariamente inapropiado, pero refleja un entendimiento solo parcial del significado de la cultura en el desarrollo – cultura es también: el dominio en el cual son debatidos los valores relacionados al peso relativo del individuo, de la familia y de la comunidad; el dominio en el cual las relaciones del género y los roles son entendidos y discutidos; y el dominio en el cual se manifiestan las aspiraciones, los valores, los compromisos

¹²⁷ Nos referimos a los casos de Ccaijo y Arariwa

religiosos, así como todas las aspiraciones (y la respectiva adaptación de las estrategias de vida). Estas dimensiones de cultura han recibido menos atención de las contrapartes de las ACFs, en parte por la falta de tiempo y destrezas para indagar sobre estos temas; y, en parte debido a que trabajaron con algunas nociones pre-establecidas del indigenismo y el ruralismo. En un estudio tal como este, es imposible ahondar mucho en estos temas, pero la investigación identificó algunas dimensiones significativas del cambio cultural que tuvieron implicaciones en las estrategias de vida y en el grado de convergencia (o no) entre éstas y las intervenciones externas. Aquí, enfatizamos cuatro de estas dimensiones: cuestiones de la comunidad, cuestiones de fe, cuestiones de identidad y aspiraciones; y cuestiones de género.

Como indicamos en el capítulo 5, durante muchos años, la mayoría de las ONGs aquí estudiadas enfrentaron tanto la producción como el desarrollo con enfoques más colectivistas. Mientras los problemas resultantes de estos enfoques condujeron luego a focalizar el trabajo con familias individuales, esto también les hubiera podido nutrir llevar a reflexionar sobre la verdadera cultura de la comunidad, y las concepciones culturales que existían sobre las relaciones entre el individuo, la familia y la comunidad. Esto parece haber ocurrido poco, aunque durante la investigación fue evidente que esta relación ha cambiado significativamente en todas las comunidades. Los indicadores de este cambio incluyen: la constante disminución en el trabajo colectivo y las formas de intercambio de trabajo no monetizadas (y parcialmente colectivas); la creciente prevalecencia de relaciones monetizadas y la creciente dificultad que algunas comunidades (por ejemplo en La Paz) tienen para convocar reuniones y fortalecer la coordinación comunal.

Otro cambio cultural significativo en las comunidades estudiadas ha sido la presencia cada vez mayor de la fe protestante – en particular la evangélica protestante. En algunas comunidades mucha gente se adscribe a estas religiones antes que a la iglesia católica – por ejemplo en las dos comunidades en las cuales trabaja Ccaijo, solamente el 25 % y 56 % son católicos, mientras que el 70 % y el 40 % son protestantes; en las comunidades de Lamay un 40 % son protestantes y en Canas un 20 %. Esto tiene consecuencias en las organizaciones y redes sociales, así como en las actitudes de la gente frente a la producción y la acumulación, la política y la tecnología. Sin embargo, en algunas instancias pareciera que la ONG no ha tomado en cuenta las implicancias de esta transición religiosa.¹²⁸ En la medida que la fe constituye un asunto básico para la gente, esto marca un vacío significativo en la comprensión cultural que la ONG tiene sobre la población rural; resulta irónico que el único éxito que Cipca tuvo con la producción colectiva en invernaderos en Ayo Ayo se dio justamente con familias evangélicas (Cipca hasta muy recientemente ha sido parte de la Compañía de Jesús). De hecho, es probable que las familias evangélicas, quienes dejaron de consumir alcohol, sean en las mejores condiciones para financiar los paquetes técnicos promocionados a través de la cadena de cooperación (*ceteris paribus*).

Este cambio religioso tiene también implicancias para las relaciones inter-institucionales de las ONGs porque frecuentemente el cambio religioso viene acompañado por la llegada de organizaciones no gubernamentales protestantes. La coordinación con tales ONGs es, por lo general, un reto psicológico y organizacional para las ONGs quienes han tenido una larga relación con la Iglesia Católica y/o la izquierda (o frecuentemente ambas). En el tiempo, no obstante, muchos de los socios de las ACFs han logrado tal coordinación (por ejemplo en Lamay y Añilmayo), aunque probablemente sea apropiado indicar que tal coordinación ha sido más fluida a nivel del equipo de campo que a un nivel institucional.

¹²⁸ En un taller con Qhana, el equipo de campo comentó que jamás pensaron sobre la cuestión de la conversión religiosa y las implicancias de ello para su trabajo.

Así como la convicción religiosa ha cambiado, también lo han hecho las aspiraciones culturales, aunque son otros factores los que también influyen en estas aspiraciones. En este sentido, lo más notable es cuanto variaban las aspiraciones identificadas durante la investigación de acuerdo al género, la generación, el nivel ecológico (comunidades más altas o más bajas), la distancia a los sectores urbanos y los niveles de educación. Estas diversas aspiraciones claramente tienen implicancias en las estrategias de vida y en el nivel de interés que la gente tenga para invertir tiempo y recursos en uno u otro tipo de activo. Son raras las veces que este tema aparece en los proyectos de la ONG y ciertamente no influye en cómo conciben el desarrollo (y de hecho es un tema que lleva complicaciones para el entendimiento del desarrollo y de sus metas).

La cultura es también un punto de controversia, y durante la investigación resultó evidente que en las comunidades estudiadas hay importantes ejes de conflicto los cuales tienen consecuencias sobre las intervenciones. Tal vez la tensión más significativa se da entre generaciones: las aspiraciones, las creencias, las necesidades y metas de vida varían entre la gente más joven y la más mayor. En algún sentido involucra también una diferencia de opinión acerca de la cuestión de identidad étnica y colectiva. Una segunda fuente de tensión se da alrededor de las relaciones de género. Estas sin lugar a duda cambiaron durante la década y, no obstante que las mujeres todavía gozan de menores beneficios que los hombres, hay evidencias de un significativo cambio en la cultura de las relaciones de género. Los estudios de caso indican cierta disminución en los niveles de violencia doméstica. También sugieren con algo más evidencia que los roles del género en la producción han ido cambiando. Sin embargo, todavía parece ser el caso de que, cuando van definiendo los contenidos y el horario de capacitaciones y otras actividades, las ONGs no tomen en cuenta como los roles de género dentro de la comunidad influyen en las posibilidades que las mujeres tengan para asistir a las reuniones.

Estos aspectos son solo algunos referidos en los estudios de caso, donde se ve que las prácticas culturales y las normas han cambiado, más en algunas comunidades (especialmente en aquellas cercanas a los centros urbanos y caminos principales), menos en otras, pero fundamentalmente en todas. Como resultado hay también profundos cambios en la forma como la cultura influye en las estrategias de vida; la cultura y la identidad impregnan las nociones de desarrollo personal y grupal. Estos cambios provocan dilemas, sobre todo para los *comuneros*. Promover la reflexión sobre las implicancias que estos dilemas tengan para el concepto – y las estrategias – del desarrollo podría ser un aporte muy provechoso del apoyo externo. Hay poca evidencia de que la cadena de cooperación haya fortalecido esta reflexión sobre el desarrollo, con la posible excepción de Cipca¹²⁹. Tal aporte podría constituir una plataforma tanto para replantear la naturaleza de los proyectos como para reconstruir las relaciones entre ONG y comuneros.

6.1.2 Estrategias de vida y estrategias de gestión de recursos

Aunque sea riesgoso generalizar sobre las tendencias que se están dando en las estrategias de vida en las siete micro-regiones estudiadas aquí, ciertos padrones parecen ser visibles: tanto en términos de la dinámica de las estrategias de vida como en términos de los efectos de la cadena de cooperación sobre ellas.

El primero es que, a lo largo de los casos, la mayoría de la gente (sobre todo la mayoría de las mujeres) básica o muy significativamente todavía están inmersas en la agricultura. Esto sucede en diferentes formas y por distintas razones. Algunas familias – particularmente las que forman parte

¹²⁹ De todas maneras, aún cuando Cipca se comprometió en consideraciones sobre la identidad del Aymara y el desarrollo, esto ha sido mayormente a nivel de su elite intelectual: aquellos que tuvieron que llevar estas reflexiones a la práctica fueron los agrónomos, veterinarios y otros técnicos de campo. Es posible que, puesto así, el traslado de la reflexión a la practa sea imperfecto.

del grupo de familias que lograron capitalizar la finca familiar – son primariamente agricultoras debido a que es parte de su estrategia de acumulación. Otras lo están porque es el pilar central de su estrategia de supervivencia, entre otras cosas porque les da seguridad alimentaria. Finalmente, aun aquellas familias que están diversificando sus fuentes de ingreso todavía invierten un buen tiempo en la agricultura para asegurar las necesidades de alimentación de los miembros de la familia que viven tanto en el campo como en la ciudad.

Que la gente sea primariamente o significativamente agricultora se evidencia en la forma cómo la gente habla de sí misma y también, de forma más cuantitativa, en el tiempo que se dedica a esta actividad, tal como observamos a través de datos recogidos en Cusco (ver Cuadro 6.10). Estos datos muestran que, sobre todo en las comunidades de mayor altitud (más lejos de la carretera), los hombres y las mujeres se dedican en su mayor parte a la cosecha y el pastoreo. Sin embargo, los datos muestran también que en las comunidades cercanas a la carretera, los hombres dedican bastante tiempo al trabajo fuera de la comunidad, tanto en actividades agrícolas como no agrícolas. Es más, el tiempo dedicado a las actividades no agrícolas se ha incrementado en el transcurso de la década y ahora las mujeres de las comunidades más bajas también están empezando a dedicar su tiempo al trabajo no agrícola fuera de la comunidad. Mientras solo disponemos de tales datos para dos zonas en Cusco, la información de grupos focales indica que las tendencias son similares en los otros lugares – con Laja, Ayo Ayo y Canas como correlativas de las partes bajas de Lamay; y, Sopachuy y Ravelo pareciéndose más a las comunidades de Lamay y Añilmayo que son más altas y alejadas.

La segunda similitud resaltante en los estudios de caso es la medida y la complejidad en la que las familias – no obstante agricultoras – organizan sus recursos, sus actividades y su tiempo de modo tal que puedan alcanzar oportunidades educativas, sobre todo para los niños y también para los padres. Este es un aspecto que se manifiesta en muchas formas en sus estrategias de vida y en sus prácticas cotidianas. Una estrategia frecuentemente encontrada fue que las familias buscan acceder a escuelas de mejor calidad, en particular en niveles post-primarios. Aquellas con mayores recursos (por ejemplo algunos beneficiarios de Cipca, Qhana e IPTK) lo hacen comprando un pequeño lote donde luego construyen pequeñas barracas y luego casas en los centros urbanos donde se encuentran mayores oportunidades educativas (por ejemplo, El Alto y Sucre – Cuadros 6.7 y 6.8). Aquellas con menos recursos adquieren tierras y habitan en centros urbanos de menor orden donde se encuentran los colegios secundarios (por ejemplo, Viacha, Sopachuy, Lamay y Yanaoca).¹³⁰ En otros casos, la gente ha invertido en tejer ciertas relaciones sociales de manera que sus niños puedan alojarse con otra gente que vive en lugares cercanos a los colegios.

Un tercer tipo de estrategia – generalmente complementario a las ya señaladas – ha sido cambiar los roles generacionales y de género dentro de las familias a fin de facilitar la asistencia al colegio. Ello ha significado que los adultos realicen más el pastoreo de los animales, cuando tradicionalmente era tarea de los niños (ver notas en el Cuadro 6.10). Esto libera tiempo, de modo que los niños – y, lo que es más notable, las niñas jóvenes – puedan asistir al colegio. La consecuencia, sin embargo, es que algunas familias parecen tener menores rebaños que en el pasado porque les falta mano de obra para el manejo de los rebaños, una restricción que deriva directamente de la decisión de mantener a los niños (de ambos sexos) en el colegio.

¹³⁰ Son los casos de Qhana, Aclo, Arariwa e IAA-Canas, respectivamente.

Cuadro 6.10**Asignación de tiempo y actividades de subsistencia en Cusco (porcentajes respecto del tiempo total)**

Actividad	Miembro de la familia	Lamay 1990	(parte baja) 2000	Lamay 1990	(parte media) 2000	Lamay 1990	(parte alta) 2000	Añilmayo 1990	2000
Agricultura en la comunidad	Padre	50	38	42	42	40	38	68	64
	Madre			'Ayuda' durante el año					
Agricultura fuera de la Comunidad	Padre	Muy poco	Muy poco	44	41	Muy poco	Muy poco	8	6
	Madre			Nada					
Pastoreo de Ganado	Padre		Nada			46	44	Ayuda	
	Madre		Muy poco			Principal actividad todo el año		Principal actividad todo el año	
Actividades no agrícolas dentro de la comunidad	Padre		Nada			Muy poco		Muy poco	
	Madre		Nada			Muy poco		Muy poco	
Actividades no agrícolas dentro de la comunidad	Padre	56	62	14	17	14	18	8	12
	Madre	Nada	10	Nada	3	Nada	Nada	Muy poco	Muy poco

Fuente : entrevistas domiciliarias y sondeos comunales

Notas :

- 1 Los datos corresponden al tiempo promedio de dedicación de tiempo de 30 familias en Lamay y 27 en Añilmayo.
- 2 Las entrevistas mostraron que los niños dedican poco tiempo a cualquiera de estas actividades porque se encuentran en el colegio. Las únicas contribuciones significativas son aquellas hechas por los hijos (y en menor medida por las hijas) en la agricultura durante los fines de semana y feriados escolares.

Las familias dan muchas razones para este énfasis en la formación de capital humano. Pero la preocupación básica de los padres es asegurar que sus niños tengan mayores oportunidades que las que ellos tuvieron. Más aun, en muchos casos los padres no quieren ni esperan que sus niños sean campesinos (véase García, 2000 para una conclusión similar en Cusco).¹³¹ Otra razón para la inversión en educación es que ésta constituye un camino para reducir la presión sobre el capital natural. Las familias indican explícitamente que una razón para alentar el incremento del capital humano de sus niños se debe a que sus disponibilidades de tierras en el campo solo permite que uno o dos de ellos se queden, reduciendo así una subdivisión excesiva de la propiedad.

Este razonamiento se relaciona con otra tendencia relativamente común a lo largo de los casos – la presión creciente sobre los recursos. Una fuente de esta presión es la demográfica: la mayoría de las comunidades estudiadas registran estables o ligeros incrementos de los niveles de población aun después de los efectos de la migración. Otra fuente de este estrés es el ambiental: muchas familias perciben que el cambio en el clima conduce a una creciente erosión. Las respuestas a esta presión sobre el capital natural son variadas. Desde el lado de los agricultores, las principales respuestas han sido: la expansión de las fronteras de zonas agrícolas y/o de pastos y la reducción del barbecho; la intensificación, en aquellos pocos casos donde las familias tienen acceso a medios que les permita hacerlo (generalmente proporcionados y subsidiados por fuentes externas); la búsqueda de fuentes de ingreso fuera del campo;¹³² y, en uno de los casos estudiados (en el sector de Ccaijo) una comunidad estuvo explícitamente discutiendo (con Ccaijo) la posibilidad de que un grupo organizado de la comunidad pudiera migrar hacia las tierras húmedas bajas de Quispicanchi. Del lado de la ONG una respuesta ha sido promover la intensificación de los sistemas de producción agropastoril, generalmente a través de la promoción de micro-riego

¹³¹ Interesantemente, los lugares de campo de García fueron sectores de intervención de Ccaijo y Arariwa.

¹³² Estos modelos se parecen mucho a los identificados en el estudio VMPPFM –BM, 1998

(Ccaijo, Aclo, IAA) y la alimentación del ganado en establos (Qhana, Cipca, IAA). Esta opción ha sido adoptada por las familias que han recibido la asistencia directa de la ONG; sin embargo, debido a su costos se ha difundido relativamente poco, excepto entre los campesinos más pudientes.

En este caso no es que haya una discordancia entre las propuestas de la ONG para la intensificación y los deseos los campesinos frente a la presión sobre los recursos naturales, sino que la respuesta de la ONG respondió (o sea, con riego) es económicamente accesible solo a unos pocos, más aquellos que recibieron el subsidio directo de la ONG. Otras 'respuestas' de las ONGs, sin embargo, parecen menos consistentes con las estrategias de la población. Cada una de las ONG implementó medidas de conservación de suelos, las cuales incluían un paquete técnico común de acequias (zanjas de infiltración), pequeñas terrazas y forestación/reforestación. En este caso la intervención tuvo menos éxito: en la mayoría de las zonas el nivel de prendimiento de los árboles ha sido muy bajo, el mantenimiento de obras ha sido pobre, y la instalación de las terrazas ha sido limitada (ver Cuadro 6.4). Por otro lado, solo una de las ONGs tiene actividades orientadas a la planificación familiar. Mientras puede haber motivos muy entendibles para esto último (pues es un tema sobre el cual hay mucha sensibilidad por lo que se asocia de los programas de esterilización masiva del gobierno de Fujimori; así como porque es difícil de asumir para una ONG ligada a la Iglesia Católica), también significa que las ONGs no respondieron a ciertas necesidades de las mujeres en las comunidades. Así, por lo menos en algunos de nuestros estudios de caso, las mujeres expresaron su preferencia por pequeñas familias y por una mayor habilidad en el control de la fertilidad de modo de asegurar que puedan terminar el colegio antes de llegar a ser madres.

Si combinamos estos dos temas comunes (la preocupación por la educación y la presión sobre el capital natural) podríamos decir que, mientras muchas estrategias de vida todavía dependen fuertemente del capital natural, el activo al cual muchas familias parecen apuntar mucho más es a la inversión en el capital humano. Dicho de otro modo, esto implica que mientras la práctica corriente de sus vidas es la de ser básicamente agricultores, sus estrategias para el mediano y largo plazo son de destinar los recursos que permitan a la mayoría de la familia salir del campo. Podría irse más lejos en esta reflexión e indicar que las familias están acabando con sus activos capitales naturales, parcialmente por necesidad (la famosa restricción de la reproducción simple todavía se aplica: Bernstein, 1979), pero en parte también como un componente estratégico intergeneracional de construcción de capital humano. Este capital humano ofrece una posibilidad de 'escape' para los niños; también incrementa la productividad de otros activos tanto en el presente como en el futuro. Por ejemplo en Añilmayo, resultó claro que los activos capitales tangibles tuvieron mucho mayor impacto en los ingresos para aquellos que también tenían mayor capital humano; fue también evidente que estas familias luego invirtieron los ingresos producidos por el capital tangible en la educación de sus niños. O sea, la sinergia en un momento dado entre el capital tangible y el capital humano permitió facilitó una estrategia de mediano plazo de invertir mucho más en capital humano, y menos en el capital tangible para la agricultura. Así, lo que menos importa es que la gente sea *en este momento* principalmente agricultora (obviamente todavía lo son); lo que vale resaltar es que el objetivo que los *campesinos* tienen para ellos o por lo menos para sus hijos es que no continúen en la agricultura. Este objetivo (antes que la práctica corriente) es lo que determina la tendencia relativa de la gente para invertir en ciertos activos y no otros. Se puede sugerir que las intervenciones de desarrollo tendrían mayor éxito si se basarían en lo que la gente quiere llegar a ser antes que en lo que actualmente son (o lo que la ONG quiere que sean).

Estas observaciones no necesariamente implican que las intervenciones externas deberían apoyar solamente la formación del capital humano. Más bien implican que es importante reconocer las

sinergias entre los activos de las familias – y notar que estas sinergias ocurren tanto en un tiempo determinado como en el transcurso del mismo. Luego, es importante reconocer que estas sinergias tienen un propósito. La gente (como en Canas) puede todavía desear construir activos capitales tangibles en la agricultura, pero finalmente lo hacen con la visión de transferir los ingresos generados a inversiones en la educación secundaria y superior, así como en vivienda en Yanaoca. (Nótese como corolario que esto implica que las familias pueden estar frecuentemente utilizando los ingresos generados por los proyectos agrícolas para promover la migración permanente de los miembros de la familia a los centros urbanos). Finalmente resulta claro que la capacidad que las familias tengan para aprovechar las sinergias entre sus activos privados es mayor cuando también hay sinergias con los activos de club y colectivos tales como caminos y sistemas de electricidad, que luego facilitarían el acceso a la salud y la educación.

Finalmente algo común e importante entre los casos estudiados es que las posibilidades de estrategias de vida varían de una manera clara entre los estratos social y económico (la posibilidad de explotar diferentes sinergias es también diferenciada). Este es un tema que se ha reiterado varias veces y queremos retomarlo para indicar dos cosas. La primera es que no debemos olvidar que las opciones de estrategias de vida son segmentadas en las comunidades. Debido a su base de activos, su edad y su género, una parte importante de la comunidad no tiene otra opción que seguir en la agricultura (aunque ellos esperan que sus hijos no sean agricultores); otro segmento ('los viables') tiene la opción de seguir en la agricultura, y esto es lo que quieren hacer; otro segmento (adultos recién casados) pueden querer permanecer en la comunidad pero no como campesinos; y otro segmento (los jóvenes y solteros) se inclinan a dejar la comunidad de manera permanente. Principalmente, las ONG han orientado sus propuestas a modificar las condiciones del segundo segmento, dejando que el primer grupo siga con su agricultura marginal, con poca oportunidad de prosperar, y que los dos últimos grupos elaboren sus propias opciones.

El segundo punto es que – consistente con los hallazgos de Reardon, Berdegú y Escobar (2001) – para los más pudientes ('ricos') dentro de las comunidades, la diversificación de las estrategias de vida es una estrategia acumulativa; mientras que, para los pobres es de supervivencia.¹³³ Además, puede haber una relación estructural entre estos dos tipos de diversificación. Por ejemplo en Los Andes, las familias más acomodadas que construyeron granjas lecheras importantes, crearon oportunidades para que sus hijos trabajen en actividades más provechosas como sastres, constructores o conductores en la ciudad. La ausencia de estos hijos ha significado que tienen que encontrarse fuentes alternativas de mano de obra, y esto significó que se emplearan a los campesinos menos pudientes de la comunidad para trabajar en el campo. Así, para diversificar las estrategias de su propia familia crearon oportunidades de trabajo que permitió a las familias pobres diversificar la fuente de sus ingresos. Visto así, estos dos tipos de diversificación son dos lados diferentes de un largo proceso de creciente diferenciación en los tipos de oportunidades abiertas para diferentes tipos de familia. Entonces, es importante comprender no solo las sinergias entre los activos, pero también las sinergias entre las estrategias de vida de las diferentes familias y reconocer (otra vez) que estas sinergias ocurren en un determinado momento, pero también en el mediano y largo plazo.

6.1.3 Un resumen de impactos

El marco conceptual de este estudio distinguió entre: (i) los 'efectos' de la intervención, que resultan de cambios en los activos que se usan en las estrategias de vida; y (ii) los 'impactos' de

¹³³ Recientemente, Peter Drujven (2001) de la Universidad de Groningen ha sugerido un modelo similar para las estrategias de vida en la periferia de Nueva Delhi.

estas intervenciones, que refieren a cambios más profundos en la pobreza y el bienestar de una familia. Este segundo campo es más complicado, pues es más fácil generar información y/o indicadores para mostrar cambios en activos que para mostrar los resultados que se derivan cuando la gente transforma esos activos en algo más. En esta sección alcanzamos algunas conclusiones sobre cuanto podemos decir de los impactos de las intervenciones en lo que se refiere a mejoras en la oportunidad económica (ingresos), capacidades humanas, empoderamiento y calidad ambiental. Estos temas son relevantes en la medida en que las ONGs que forman parte de los estudios de caso han definido sus objetivos estratégicos en términos del fortalecimiento de las capacidades humanas (Ccaijo, Arariwa, Aclo),¹³⁴ del empoderamiento (poder campesino o poder local – Cipca, IAA, IPTK), del incremento de los ingresos y del mejoramiento de la calidad ambiental. Los indicadores que usamos son interpretativos y están basados fundamentalmente en las percepciones de los campesinos; pero también cuidamos que estos reflejen coherentemente el vínculo entre la formación de activos y los resultados que esto produce en las estrategias de vida.

Oportunidad Económica

De una forma u otra cada una de las ONGs identifica la generación de ingresos y la mejora en la productividad como parte central de sus objetivos. Y es cierto que – para *sus beneficiarios directos* – puede establecerse una relación directa entre cambios en activos y el crecimiento de los ingresos. Como muestra podemos señalar que la expansión de los activos necesarios para la producción lechera permitió que las familias incrementen sus ingresos. De manera parecida, similarmente, el riego ha permitido incrementos en la producción agrícola y la de pastos entre los beneficiarios directos. En todos estos casos es claramente visible que se ha dado un proceso de acumulación y esto es válido tanto en Ayo Ayo y Laja, como en las comunidades de Ravelo o Añilmayo, aunque evidentemente bajo muy diferentes niveles y formas de acumulación. En el Cusco se manifiesta como incrementos en el stock de semillas, mejoras en la nutrición familiar y (para algunos) un creciente vínculo a los mercados agrícolas (Cuadro 6.11). De forma similar, la acumulación de propiedades urbanas sugiere el incremento de oportunidades económicas en el tiempo, aunque esto varía entre los diversos estratos (Cuadros 6.7 y 6.8).

Parte de esta acumulación se debe a la intervención de la ONG. En algunos casos parece ser una consecuencia de las estrategias de focalización en las familias más viables con quienes mantuvieron contacto permanente en el tiempo. Esto permitió a estas familias acumular los recursos y el conocimiento que en el tiempo se tradujeron en ingresos crecientes y una posterior acumulación de activos. También en algunos casos esta acumulación de activos ha sido significativa (como se puede apreciar en el Cuadro 6.7, donde se muestran los activos de los beneficiarios directos de Qhana y Cipca); en otros casos ha sido más marginal (como lo mostrado en el Cuadro 6.3 donde se aprecia que los beneficiarios directos en los sectores del Cusco han tendido a acumular ligeramente más tierra que las familias con menor contacto con Ccaijo, Arariwa e IAA-Canas).

No obstante, el grado de acumulación se debe también a las oportunidades abiertas (o cerradas) por otros factores, sobre todo la estructura del mercado. Así, los momentos en que los precios han sido más elevados y los niveles de demanda estables son también los momentos en que se dio la acumulación – tal es el caso del mercado de la papa en los inicios de los 1990 en Chuquisaca/Chayanta y del mercado de la leche en La Paz. Cuando estos mercados fueron menos estables, desde 1995/6 en el primer caso y desde el 2000 en el último, se redujeron los impactos de la intervención de las ONGs en cuanto a oportunidades económicas. Cuando el acceso al

¹³⁴ Nótese que estas son ONGs (todas socias de Cordaid) inspiradas por la enseñanza social católica, las cuales tienden a enfatizar dentro de su misión las capacidades humanas más que las otras.

mercado ha sido por lo general restringido (como en Cusco), los efectos de la intervención en la acumulación de activos han sido mucho más modestos (Cuadro 6.3).

Esta acumulación de activos entre los beneficiarios directos significa que, en ciertos casos, la cadena de cooperación ha llevado a una mayor diferenciación socio-económica entre familias.¹³⁵ Este ha sido un efecto particularmente visible en aquellos casos donde las ONGs proporcionaron bienes subsidiados a los individuos: Cipca, Qhana e IAA-Canas distribuyeron activos para la producción de ganado; Cipca y Ccaijo entregaron invernaderos; Ccaijo distribuyó sistemas de riego por aspersión ; IPTK, semilla de papa, etc. De este modo, a medida que se buscaba hacer más visibles los impactos a nivel individual, también se ha incrementado la tendencia de proporcionar subsidios a las familias más viables. Mientras muchas ONGs también han proporcionado activos tipo club y activos colectivos que han generado efectos menos diferenciadores, esto no ha sido suficiente para eliminar el efecto introducido a nivel de las familias que recibieron subsidios significativos.

Algunos de los estudios de caso llegan a conclusiones más fuertes acerca del impacto de la cadena de cooperación en cuanto a la diferenciación socio-económica. El estudio en Ayo Ayo, por ejemplo, concluye que la intervención de Cipca ha hecho poco o nada por las familias más pobres, las cuales son incapaces de responder al paquete tecnológico y económico de la ONG y cuya situación inclusive puede ser peor que antes si es que han tenido que vender sus tierras a las familias más acomodadas quienes se beneficiaron de las intervenciones de la ONG.

Los casos de Cusco y Sopachuy más bien proveen contrastes ilustrativos a los de Chayanta y el Altiplano de La Paz. Mientras en Cusco es evidente que la diferenciación social se ha incrementado, parece que la cadena de cooperación también ha beneficiado a los estratos más bajos en las comunidades.¹³⁶ Porque? Primero, parece que en estos casos han habido menos obstáculos frustrando la participación de la gente pobre en las intervenciones. Segundo, por lo menos en Lamay y Añilmayo, la ONG tiene una suerte de 'política diferenciada' para los diferentes estratos de la comunidad, elaborando distintos elementos de intervención para los diferentes grupos sociales de una forma tal que no se dio en La Paz, por ejemplo.

Que la diferenciación socio-económica se haya incrementado en la mayoría de los casos es un punto. Si es deseable, o no, es por supuesto otro. Existe cierta tendencia de asociar automáticamente la diferenciación como algo indeseable, sin embargo, tal vez no lo sea. Existen buenas razones por las cuales las ONGs se focalizaron en productores más viables – son los más capaces para responder a las nuevas opciones productivas y los mejor posicionados para asumir riesgos. Concentrar las intervenciones en los más pobres entre los pobres puede fácilmente condenar un proyecto productivo al fracaso, simplemente porque estas familias muy pobres son incapaces de asumir los riesgos y los costos asociados a las nuevas tecnologías. Más aún, tanto Perú como Bolivia necesitan desesperadamente el crecimiento económico rural. La focalización en un grupo dentro del campesinado que pueda capitalizarse como familia agrícola puede fortalecer de manera importante el crecimiento económico rural y generar efectos muy diferentes de los que se derivan de las políticas dominantes. No obstante, encontramos poca evidencia que, en las áreas donde se hizo el estudio, tal crecimiento económico rural focalizado en campesinos 'viables' incluya también a los segmentos más pobres del campesinado: se aborda un tipo de pobreza, pero no otras. Este tema se retoma en el capítulo 8 donde sugerimos que es importante desarrollar enfoques diferenciados para los diferentes grupos de pobres en el campo.

¹³⁵ El único caso que muestra que esto no ocurrió fue el de Sopachuy, donde las intervenciones de Aclo permitieron a más familias beneficiarse de los recursos hídricos que inicialmente eran controlados por un muy pequeño grupo.

¹³⁶ Por ejemplo, de 11 familias entrevistadas intensivamente en Añilmayo, 10 (pobres y menos pobres) indicaron que su seguridad alimentaria se incrementó durante la década.

Cuadro 6.11
Cambios percibidos en la agricultura y los niveles de nutrición durante la década de 1990
(datos referidos a 25 familias de Cusco)

Sector	Tipo de familia : Nivel de acceso a los servicios de la ONG*	Cambios percibidos en la década									
		Crecientes stocks de semillas		Incremento de Riego		Incremento en la diversificación de cosechas		Incremento en acceso al mercado		Mejora en Nutrición familiar	
		Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
Lamay	Familias con significativo acceso	3	2	3	0	1	4	1	4	5	0
	Familias con limitado acceso	2	1	4	1	2	1	2	1	2	1
		0	2	0	2	0	2	0	2	0	2
Canas**	Familias con significativo acceso	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Familias con limitado acceso	2	0	0	2	0	2	0	2	2	0
Añilmayo	Familias con significativo acceso	5	1	4	2	2	4	3	3	6	0
	Familias con limitado acceso	2	0	0	2	0	2	1	1	2	0
	Familias en las comunidades de control	2	1	0	3	1	2	1	2	2	1
Totales		17	8	12	13	7	18	9	16	20	5

Fuente : entrevistas familiares

Nota:

* En Cusco, debido a que habían actividades de capacitación dirigidas de forma amplia a comunidades y actividades a nivel municipal, fue muy difícil clasificar a las familias en términos de si ellos fueron beneficiarios o no. Por tanto, ellos son clasificados por tener un acceso significativo o limitado a los servicios de la ONG.

** No hubo comunidad de control en Canas.

Capacidades humanas

Entre los varios cambios identificados en cada uno de los estudios de caso tal vez el más grande ha sido la mejora en las capacidades humanas. La gente es más sana, tiene una visión más amplia del mundo (debido al mayor acceso la información y la educación), tiene más opciones (aun cuando estas son todavía limitadas) y su nivel auto estima es mucho más alto. En términos de desarrollo humano, esto es muy alentador; pero hay que reconocer también que en el centro de esta mejora está la extensión de los servicios sociales básicos – educación, salud, electricidad, caminos, etc. Por lo tanto, si bien algunas de las ONGs han jugado un papel en esta mejora, esta es básicamente un efecto de la ampliación que se ha dado en la provisión de servicios por parte del estado. En el caso donde este incremento de capacidades es mayormente atribuible a los programas de la ONG (IPTK en Chayanta) es porque prácticamente la ONG *pasó a ser* el Estado.¹³⁷

En esta mejora de capacidades hay también un importante componente de género (tal como hay cuando pasamos al tema de empoderamiento). Varios de los estudios de caso indican que en la década pasada las mujeres en las comunidades en estudio han mostrado mayor auto-estima y son

¹³⁷ Este caso es también significativo porque muestra que la misma ONG puede tener gran éxito e impacto en un sector (salud), mientras demuestra serias deficiencias y mínimo impacto en otros (inversiones productivas).

más protagónicas. Aun cuando su participación en las organizaciones sociales formales es todavía menor que la de los hombres, ésta se ha incrementado. Más distinguible aun es la medida en que se ha incrementado el acceso de las niñas al colegio (y el de las mujeres adultas a la alfabetización). Mientras los efectos de esto serán vistos en los años venideros, ya podemos decir que estos cambios reflejan un cambio de valores en las comunidades. Que este cambio pueda interpretarse como un impacto de la cadena de cooperación o como resultado de una mayor integración en la sociedad nacional es difícil de decir (este es un tema que retomamos al final del capítulo). Sin embargo, en la medida que las ONGs son parte y son agentes de este proceso de integración, se puede decir que han jugado un rol en el cambio de normas acerca de las relaciones de género y del respectivo acceso de mujeres y hombres a recursos. Por otro lado, en la medida que cada una de estas ONGs tuvo bastante dificultad en abordar un enfoque de género dentro de sus propuestas de desarrollo, debemos ser cautos en no atribuir demasiado a la acción de las ONGs.

Empoderamiento

Al empezar esta investigación, el equipo trabajó con la hipótesis informal de que íbamos a encontrar el mayor impacto de la cadena de cooperación en el tema de empoderamiento, sobre todo en la figura de organizaciones sociales más fuertes, más visibles y más influyentes. Esta hipótesis estuvo basada en el hecho de que las ONGs incluidas en el estudio habían enfatizado desde larga data las dimensiones políticas del desarrollo y la importancia central de promover la participación popular. En la práctica, el estudio encontró cambios que uno podría llamar empoderamiento rural, pero estos no fueron tan asociados al trabajo orientado a fortalecer las organizaciones sociales rurales.

En algunos casos los entrevistados apenas si mencionaron la importancia del trabajo destinado al fortalecimiento de organizaciones de segundo orden. Los entrevistados en Los Andes no mencionaron la Coraca ni una vez, aun cuando ésta fue el pilar central del modelo de desarrollo promovido por Qhana; en Ayo Ayo, Cipca fue aparentemente vista solamente como una fuente de asistencia técnica y cualquier alusión de mejoramiento del 'poder campesino' fue remoto. En los casos de IPTK e IAA, mientras los entrevistados reconocieron el trabajo de fortalecimiento organizacional que la ONG había llevado a cabo, sus opiniones fueron ambivalentes. El trabajo de IPTK fue visto como muy ligado a un partido político y aunque algunos de los líderes formados por IPTK ganaron posiciones de autoridad en el gobierno municipal, esto no necesariamente fue visto como generador de beneficios para las comunidades (aunque uno siente que probablemente esto ha cambiado el tono del discurso en las reuniones del gobierno local). En Cusco, en cada uno de los tres estudios de caso la gente cuestionó la representatividad y la relevancia de la FDCC a la que IAA apoyó bastante y ciertamente fue muy dudosa de su efectividad en fomentar la difusión de alternativas productivas. No obstante, la FDCC todavía permanece como una de las pocas federaciones de campesinos con vida real en el Perú, lo cual es en sí solo importante.

En este punto, es importante señalar de nuevo que la metodología seleccionada para este estudio se centró mucho en aquellos impactos que se dan a nivel de las estrategias de vida de la gente y en las percepciones que los propios *comuneros* tenían de estos impactos. Esto, muy posiblemente, afectó la naturaleza de estos hallazgos. Los hallazgos indican que los *comuneros* perciben poco efecto de empoderamiento a través de sus organizaciones; no obstante, hay sin duda algunas instancias en que las organizaciones campesinas fortalecidas por estas ONGs influyeron en la política locales y, en algunos casos, la política nacional. También no cabe duda que ONGs tales como Cipca han abierto espacios políticos para los movimientos *campesinos* indígenas a nivel nacional. Es probablemente también el caso que estas intervenciones tuvieron importantes efectos

en las percepciones que la sociedad tiene tanto de los *campesinos* indígenas y su rol en la sociedad y la política, como de la política mas general en Bolivia. Sin embargo, por lo menos a nivel de las comunidades donde se condujeron estas investigaciones, estos efectos no fueron muy comentados y, aun cuando las recientes movilizaciones masivas campesinas fueron mencionadas, los comuneros no las relacionaban a las intervenciones de la ONG.

Mientras las organizaciones solamente han significado medios modestos de empoderamiento, los cambios que se han dado en las capacidades humanas (ver arriba) y la calidad mas general de las relaciones sociales han generado formas más interesantes de empoderamiento. Reiterando un punto de la sección previa, los estudios indicaron una mayor presencia y visibilidad de las mujeres en las organizaciones comunales (especialmente en Cusco, pero también en todo lugar). Otro grupo que se ha beneficiado – en algunas instancias – han sido los jóvenes adultos, quienes han sido más visibles en las organizaciones locales como resultado de su participación en programas de capacitación en liderazgo y otros temas (por ejemplo en Lamay). Una implicancia interesante de estos resultados es que en la medida en que han habido cambios de poder, estos se han dado tanto en las relaciones dentro de las poblaciones rurales como en aquellas entre la población rural y los centros de autoridad. Sin embargo, esta constatación tiene que ser sopesada con el antes mencionado efecto de una mayor diferenciación socio-económica debido a los componentes productivos de las intervenciones de la ONG. Así, hay algunas muestras de que mujeres y adultos jóvenes que llegaron a ser visibles fueron también quienes mostraron, en general, una mayor disposición de activos.

Medio ambiente

Como indicamos antes, los activos de capital natural parecen estar bajo gran presión en todos los casos (c.f. de Zeeuw et al., 1994). Dado que las intervenciones orientadas a promocionar la reforestación y el control directo de la erosión tuvieron un efecto mínimo (ó inclusive ni despertaron mucho interés entre la gente del campo),, podemos indicar que hubo poco o ningún impacto en la calidad del medio ambiente y, por tanto, en la base ambiental para la sostenibilidad. En este sentido nuestros hallazgos no son disímiles de una evaluación anterior de siete contrapartes de Icco que indica que los programas agrícolas sostenibles fueron pobremente conceptualizados y tuvieron una cobertura muy limitada (de Zeeuw, et al., 1994). El sentimiento general es que la tendencia de deterioro ambiental solamente podrá ser revertida una vez que haya mayores posibilidades de intensificación para un gran número de familias, o mayores posibilidades de ingreso no agrícola. El mejoramiento ambiental llegará solo como un efecto indirecto de algún otro cambio, pues pareciera improbable que este se de como resultado de una acción directa sobre la gestión de recursos naturales.¹³⁸

6.1.4 Impactos percibidos

Lo anterior fue un resumen de nuestras conclusiones sobre el impacto observado de la intervención de la cooperación holandesa. Nos parece también útil señalar las actuales percepciones de los comuneros tenían sobre los impactos de las varias intervenciones de las cadenas de cooperación en sus comunidades. Esto ha sido hecho a lo largo del texto, pero en esta sección alcanzamos una síntesis en base a las intervenciones de Cipca y Qhana en el Altiplano, para las cuales tenemos la información más precisa. Estas percepciones fueron recogidas en reuniones de grupos focales en las comunidades donde se efectuó la investigación. Durante ellas

¹³⁸ En este contexto, nuestras conclusiones difieren de las del estudio anterior de de Zeeuw (1994), en el cual claramente perciben que la adopción completa por parte de los socios de Icco de un enfoque en agricultura sostenible y podría conducir a impactos benéficos en el medio ambiente del Ande.

se solicitó a los comuneros que hicieran una lista de todas las intervenciones que pudieran recordar, identificar quienes fueron los principales beneficiarios, cual es el estado actual del proyecto y que impactos perciben. Estas percepciones se presentan en los Cuadros 6.12 y 6.13.

Son varios los temas que surgen de estos cuadros. Primero, estos indican el enorme número y variedad de proyectos implementados por las ONGs en las comunidades. Segundo, muestran percepciones muy variadas del impacto de estos diferentes proyectos – algunos son vistos como positivos, otros muy negativos. Tercero, se percibe que muchas de las intervenciones beneficiaron solo a una minoría en la comunidad – quienes son identificados como los más poderosos. Finalmente, indican cuan difícil es desarrollar la agricultura en estos medios. Para el resto, los cuadros hablan por sí solos.

Cuadro 6.12

Impactos percibidos y grupos beneficiarios de las intervenciones de Cipca en el Altiplano de Bolivia*

	Naturaleza de la intervención	Quien fue el grupo beneficiario	Cuál es el estado actual de la intervención ?	Cuáles fueron los impactos percibidos
Cipca comunidad 1	<ul style="list-style-type: none"> • 42 establos de leche • Préstamo de semilla de pastos • Capacitación a base de videos sobre producción de ganado 	<ul style="list-style-type: none"> • Familias con ganado lechero (mitad de la comunidad) • Familias con ganado lechero (mitad de la comunidad) • Aquellos que venden a la PIL (mitad de la comunidad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Completada • Completada • Completada 	<ul style="list-style-type: none"> • Ganado mejorado produciendo más leche • Hemos incrementado el número de ganado lechero • Hemos aprendido a cuidar al ganado mejorado
Cipca comunidad 2	<ul style="list-style-type: none"> • Construyeron una planta lechera con ganado de Cochabamba • Capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> • Los algo poderosos – una minoría en la comunidad • Una mayoría de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Falló debido a la muerte del ganado • Ahora terminada 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno • Ahora la mayoría sabe de la administración de leche

	Naturaleza de la intervención	Quien fue el grupo beneficiario	Cual es el estado corriente de la intervención ?	Cuales fueron los impactos percibidos
	<ul style="list-style-type: none"> • Establos a nivel familiar • Una planta lechera • Cinco años de cultivo de papas en cooperativas • Cultivo de quinua • Invernaderos 	<ul style="list-style-type: none"> • Las familias poderosas (una minoría de la comunidad) • Un amplio grupo familiar de la comunidad – integrados por gente algo y muy poderosos • Los algo poderosos – una minoría en la comunidad • Los algo poderosos – una minoría en la comunidad • Una mayoría de organizados en grupos 	<ul style="list-style-type: none"> • Completada • Ellos se retiraron • Falló • No hay información • Falló 	<ul style="list-style-type: none"> • Ahora tenemos la oportunidad de manejar mejor nuestro ganado • No hay información • Conseguimos nuevas semillas • No hay información • En otras comunidades, algunas familias fueron beneficiadas
Cipca comunidad 3	<ul style="list-style-type: none"> • El ganado lechero fue traído de Cochabamba • Capacitación en el manejo de ganado lechero • Fábrica para la producción de alimento para ganado • Fábrica para la producción de productos lácteos • Establo comunal • Tractor 	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 10 y 40 familias (estimado) • Una minoría – y solo fue un curso • La Asociación de Productores de Leche (APL) • La Asociación de Productores de Leche (APL) • La comunidad • Una minoría 	<ul style="list-style-type: none"> • Falló debido a que el ganado sufrió el mal de altura .Cipca llevó fuera el poco ganado que sobrevivió • Paralizada – no funciona más • Paralizada – no funciona más • Abandonado, no funciona más • El tractor fue trasladado 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno • Fue pospuesto • Ninguno • Ninguno • Ninguno • Solo trabajó con grupos, no apoyo a todos
Cipca comunidad 4**	<ul style="list-style-type: none"> • Cultivo de papa (por dos años) • Capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitad de la comunidad • Una minoría de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Cipca lo retiró • Cipca lo retiró 	<ul style="list-style-type: none"> • Ningún cambio debido a la sequía

Fuente : Muñoz y Cruz, 2001^a , presentaciones de grupos focales.

Notas :

* El texto sigue los términos utilizados por los grupos focales quienes decidieron como llenar estos Cuadros.

** Aunque esta comunidad fue de control, Cipca había hecho un par de cosas puntuales en las dos décadas pasadas, las cuales los comuneros recuerdan y comentan.

Cuadro 6.13**Impactos percibidos y grupos beneficiarios de las intervenciones de Qhana en el Altiplano de Bolivia***

	Naturaleza de la intervención	Quien fue el grupo beneficiario	Cual es el estado actual de la intervención ?	Cuales fueron los impactos percibidos
Qhana comunidad 1	• Ensilado de cebada	• Los productores de leche (30 familias)	• No se practica más	
	• Alimento de ganado	• Los productores de leche (30 familias)	• No se practica más	
	• Cuidado de ganado	• Los productores de leche (30 familias)	• No se practica más	
	• Crédito para compra de ganado	• Los productores de leche (30 familias)	• Falló porque las familias no pudieron pagar el crédito	• La mayoría del ganado murió
	• Crédito para la construcción de establos lecheros	• Los productores de leche (30 familias)	• El proyecto está paralizado	• Algunas familias mantienen sus establos otras no
	• Construcción de plantas de queso		• Falló debido a la mala administración	
	• Cursos a nivel de campo de salud animal	• Los productores de leche (30 familias)	• No continúa más	• Hemos aprendido a controlar las enfermedades del ganado
	• Curso de administración de ganado e higiene de la leche	• La mayoría de la comunidad	• Paró hace cinco años	• Hemos aprendido en los cursos y los promotores fueron capacitados
	• Cursos de inseminación artificial	• Unos cuantos (solo 10 familias)	• No continúa más	• La mayoría de los partos producidos por inseminación artificial murieron
	• Crédito para plantar cebada, avena y alfalfa	• 30 familias	• No hay más crédito para la alfalfa, pero para la avena y cebada todavía continúa	
Qhana comunidad 2	• Cedito para tractor	• 30 familias	• Paralizado y el tractor fue retirado	• Hoy todos usan tractor
	• Crédito para comprar ganado, forraje y establos	• Minoría de la comunidad (45 familias lecheras)	• Ha sido abandonado	• Mas de la mitad de los animales murieron, aunque ahora tenemos ganado mejorado
		• Minoría de la comunidad (45 familias lecheras)	• Ha sido abandonado. No asisten más a la capacitación	
Qhana comunidad 3	• Minoría de la comunidad (45 familias lecheras)	• Ha sido abandonado. No asisten más a la capacitación		
	• Producción de alfalfa, establos y ganado	• Una minoría de los productores de leche (15 familias)	• No hay información	
	• Crédito para la construcción de establos	• Una minoría de los productores de leche (15 familias)	• Los establos están trabajando	• Los establos mejoran la administración de los ganado
	• Ganando lechero	• Una minoría de los productores de leche (15 familias)		

	Naturaleza de la intervención	• Quien fue el grupo beneficiario	Cual es el estado corriente de la intervención ?	Cuales fueron los impactos percibidos
	Crédito de ANED para la compra de semilla de alfalf	• Una minoría (13 familias)	• En implementación	La alfalfa es útil para diversificar la alimentación
	• Capacitación para el control del tinpanismo	• Una minoría (13 familias)	• En implementación	• Ahora podemos curar el ganado del tinpanismo
	• Crédito para la compra de ganado	• Una minoría (12 familias)	• En implementación	• Ahora tenemos ganado mejorados
Cipca comunidad 4**	• Compra de semilla de papa, cebada y alfalfa; creación de un pequeño fondo rotatorio	• Una mayoría	• Falló porque las heladas y la lluvia inundaron los terrenos de alfalfa	• Ninguno

Fuente : Muñoz y Cruz, 2001b, discusiones de grupos focales.

Notas:

* El texto respeta los términos usados por los grupos focales en tanto ellos decidieron sobre la forma de llenar estos Cuadros.

** Aunque esta comunidad fue de control, Qhana implementó una actividad en los 1980 que los comuneros reconocieron y comentaron.

6.2 Evidencia secundaria sobre cambios en las estrategias de vida y efectos de la cadena de cooperación

Aunque nuestros datos primarios se basan en una relativa y limitada muestra de comunidades y familias, los datos son en muchos casos consistentes con otras investigaciones y evaluaciones conducidas en regiones similares durante los últimos quince años. Algo de este trabajo ya ha sido presentado en el capítulo 2. Aquí nos referimos a las partes de estos trabajos que parecen especialmente relevantes a los temas de este capítulo.

6.2.1 Cusco

De las tres regiones en estudio, Cusco ha sido probablemente el más sistemáticamente estudiado durante los años. Estos estudios – si bien frecuentemente etnográficos por naturaleza – muestran que desde mucho antes las estrategias de vida rural fueron cambiando rápidamente y que la diferenciación social fue incrementándose también rápidamente. Trabajando en un área cercana a Lamay, Radcliffe (1991) indica que las tasas de migración estacional y permanente se incrementaban, ya hacia inicios de los 1980. Citando obras publicadas en 1983, ella indica que ‘la agricultura a pequeña escala está en crisis: entre 1958 y 1978 la producción de alimentos cayó en un promedio de 2,2% por año con el efecto de que ‘Cusco ha experimentado mucha emigración’ entre hombres y mujeres (1991: 233). Así, 54 de 56 mujeres que ella entrevistó tenía alguna experiencia de migración y la migración para trabajar en servicio doméstico se había incrementado en un 60 por ciento entre 1950 a 1980. Reportando el trabajo conducido durante los ‘80s con Enrique Mayer en Paucartambo (zona de valle ‘detrás’ de Quispicanchi), Zimmerer (1996) demuestra una importante migración a las zonas de colonización donde un jornal en la producción de arroz, de madera, la minería de oro, la fruta y los campos de coca era 3 veces el jornal trabajado en las tierras agrícolas de la sierra. Aunque el acceso al mercado es más restringido en Paucartambo que en Lamay o Añilmayo, las decisiones sobre estrategias de vida entre la gente con quien Zimmerer trabajó se basaron claramente en cálculos comparando lo que

la agricultura pagaba y la que se podía obtener en mercados lejanos de trabajo. En un documento más reciente Zimmerer (2001) ha desarrollado más este punto, indicando que la crisis agrícola ha llegado a ser tan crítica en Paucartambo que la gente progresivamente va dejando la producción agrícola para venta: la agricultura se ha vuelto una actividad más y más de subsistencia, mientras son otras las actividades que generan ingreso efectivo para las familias. Aunque Bernex y Ccaijo (1997: 135) indican que en Quiquijana (zona aledaña a la estudiada por nosotros) solo el 10 por ciento de la población dice que migra (frente al promedio provincial del 14 %), esto parece ligeramente menor que nuestros resultados de campo. Como en nuestro trabajo, ellos también notan que los migrantes en su mayoría van al Cusco, Madre de Dios (extracción de oro) y Quillabamba (cosecha de café). Indican que la migración hacia las zonas productoras de café por trabajo asalariado lleva a que los *comuneros* migrantes empiezan a querer mayores ingresos y van cambiando sus visiones del mundo.

Finalmente, en el sector del trabajo de IAA-Canas, Zoomers y Guerten (1991) indican que ya en 1979 ‘la migración fue alta, no solo como resultado de la insuficiencia de tierra cultivable y la baja productividad agrícola sino también debido a las insuficientes oportunidades de empleo no agrícola.’ Indican también que ‘... el empleo no agrícola y la migración estacional constituyen componentes importantes de la economía campesina’, relegando así a la agricultura para la mera satisfacción de las necesidades de subsistencia’.

En cada uno de los sectores de estudio en Cusco, las estrategias de vida parecen haber sido multiactivas y multi-locacionales, por lo menos desde que las ONGS empezaron su trabajo en estas zonas.¹³⁹ Estos estudios también muestran una significativa diferenciación socio-económica dentro de las comunidades desde este mismo período (c.f. Mayer y Glave, 1992). Las propuestas de las ONGs no han respondido mucho a esta situación; tampoco sus estrategias atendieron la posibilidad de generar fuentes no agrícolas de ingreso y de acumulación – algo que Zeeuw et al. (1994) también indicó en una anterior evaluación de los socios de Icco.

6.2.2 Los valles de Chuquisaca y Potosí

Mientras los estudios en Cusco tienen poco que decir acerca del impacto de los proyectos de desarrollo, otros estudios en los valles de Chuquisaca y Potosí muestran una imagen algo similar de las estrategias de vida, pero también sugieren que los impactos de las intervenciones de las ONGs en esos sitios (incluyendo Aclo e IPTK) han sido limitados. Una entrevista en 1997 con el entonces director delegado de IPTK¹⁴⁰ también indica que la ONG había llegado a la conclusión que sus intervenciones rurales fueron a en el mejor de los casos paliativas y que no obstante los años de promoción del desarrollo rural en Chayanta, la región ‘continuará vaciándose, continuará siendo pobre y continuará erosionándose’. En un ángulo similar, Le Grand (1998b) concluye que muchas veces los proyectos en Chuquisaca y Potosí han tenido poco impacto en la economía campesina y que los resultados económicos de los proyectos productivos son ‘ambiguos’ (p.418). También indica que muchos de los efectos más interesantes de las ONGs han sido inesperados. Estos efectos pueden ser positivos (por ejemplo, la construcción de caminos que facilita las relaciones con el mercado e incrementa los lazos con las instituciones externas: p.402), negativos (por ejemplo, los sistemas de riego que incrementan los conflictos sobre el agua: p.404), y de todas maneras significativos (tal como fue el caso en las intervenciones de Plan Sequía y Praca –

¹³⁹ También los cambios en la participación en el gobierno distrital tuvo sus raíces hacia los 1980; Radcliffe (1991), indica el creciente número de campesinos participando en el gobierno local.

¹⁴⁰ Entrevista a Jorge Peñaranda, el 11 de julio de 1997 (citado en Bebbington, 1998).

incluyendo a Acló e IPTK – las cuales cambiaron la disponibilidad de diferentes variedades de semilla usada en los sistemas de producción de papa en el sector.¹⁴¹

Mientras estas conclusiones desalentadoras son presentadas en términos algo más generales, los estudios de los componentes específicos de las intervenciones en desarrollo rural indican la necesidad de desagregar efectos por componente. En un estudio de 38 sistemas de micro riego implementados por IPTK y Acló con apoyo financiero Suizo, Soriano (1999) indica que estas intervenciones tuvieron efectos e impactos positivos, aunque menos que los esperados. Los principales efectos e impactos se habían dado en la producción de alimentos, los ingresos, el precio del producto [al permitir siembras más tempranas], la reducción del riesgo, y el ahorro de tiempo en el traslado de agua para beber (para la gente y los animales). Los principales limitantes del impacto fueron, como en nuestra investigación, las restricciones del mercado, especialmente aquellos relativos a las caídas del precio de la papa. Esta conclusión se confirma en otros estudios. Un estudio (VMPPFM-BM, 1998) de los cambios en la productividad rural en los valles y en el altiplano concluyó que solamente el 20 por ciento de los informantes percibieron que los rendimientos zonas agrícolas se habían incrementado o permanecido estables durante la década; y 87 % de quienes señalaron incrementos en los rendimientos, tuvieron riego. Una evaluación del programa PROANDES¹⁰ en Chayanta y sectores aledaños¹⁴² (Bebbington et al., 1997) encontró que los únicos componentes productivos que tuvieron impacto significativo fueron la instalación de los sistemas de micro-riego y la creación de bancos comunales. Esa misma evaluación concluye que los otros componentes de PROANDES con efectos significativos fueron los sistemas de agua potable, el apoyo a la educación bilingüe, particularmente para las mujeres, y el apoyo a la educación pre-escolar. De nuevo, este último confirma la conclusión de nuestro estudio sobre la existencia de una elevada demanda por educación por parte de la gente pobre en el campo y que, por lo tanto, los proyectos que amplían las oportunidades que esta población tiene para acceder a la educación pueden tener un valor muy alto.

Estos diferentes estudios (incluido el de Le Grand, 1998) muestran que el micro-riego ha tenido importantes impactos en la pobreza rural en los valles y en el altiplano. No obstante, ellos también muestran que estos beneficios no son distribuidos de una manera equitativa, que se concentraron en aquellos con acceso al agua y con otros activos, y que el impacto por último está limitado por el acceso al mercado y las fluctuaciones de los precios de productos.

6.2.3 El Altiplano de La Paz

Estudios en el altiplano de La Paz repetidamente han prestado atención a la creciente comercialización de la economía rural y a las estrechas relaciones entre las comunidades y las ciudades de La Paz y El Alto (Sandoval, 1998). Tales fenómenos son especialmente fuertes en provincias como Los Andes, las cuales están más cercanas a la ciudad, pero también es el caso en aquellas que son más alejadas pero tienen buen acceso a carreteras, tales como Ayo Ayo. Elementos centrales de esta transición comercial incluyen la creciente producción (por pequeños granjeros) de leche para venta, el aumento de una economía de comercio (con algunas actividades ligadas al comercio ilícito en la frontera: Bebbington y Bebbington, 2001) y la frecuente circulación semanal de trabajadores entre las comunidades y La Paz (Muñoz et al., 2000). Esto también ha tenido efectos en la organización política pues en muchos casos tanto los líderes municipales como los líderes campesinos residen en La Paz, lo que complican los esfuerzos por construir cualquier tipo de organización (Sandoval, 1998).

¹⁴¹ En años posteriores, el programa nacional de semilla de papa, Prosempa/Proinpa, tuvo similares efectos con la introducción de nuevas variedades, tales como la Waych'a.

¹⁰ Proandes es un programa de alivio a la pobreza rural apoyado por UNICEF

¹⁴² Esto es, en los mismos sectores de las intervenciones de IPTK.

Aun previo a la reforma agraria, el altiplano de La Paz tuvo una agricultura comercial y innovadora tecnológicamente – con una economía que aún en este entonces fue basada en la producción de leche y papa. Mientras que el comercio fue controlado por los dueños de las haciendas, luego de la reforma agraria emergieron nuevos sistemas de comercio de forma tal que estos tienen implicaciones para nuestro propio análisis de las iniciativas de las ONGs en temas del mercado. De manera distinta a los modelos comunes de las ONGs, que promueven canales de comercialización controlados tanto por las organizaciones campesinas (por ejemplo CORACA) como por negocios creados por la ONG (por ejemplo PADA), posteriormente a la reforma agraria, nuevos mercados emergieron muchas veces como resultado de las colaboraciones entre las organizaciones comunales (sindicatos campesinos) y los comerciantes de La Paz (Clark, 1968; Preston, 1978; Preston pers.com., 2001). Sobre la base de estos mercados emergieron nuevos (ó fortalecidos) centros urbanos, algunos de los cuales han llegado a ser importantes centros de acumulación y de comercio (Preston, 1992). Por ejemplo, en Los Andes, Batallas se fundó solamente en 1953 (Preston, 1978: 28) y desde entonces ha llegado a ser un importante centro urbano exhibiendo tiendas de video, edificios de varios pisos y similares (Preston, 1992). Rescatando esta historia, puede ser que tales colaboraciones sindicato-vendedor ofrecen mayor potencial para las iniciativas de comercialización que los intentos de promover empresas campesinas. Esta observación es especialmente importante en el contexto actual, ahora que declinará la importancia de PIL como compradora de leche. De hecho ya se ven pequeños negocios, como Productos Irupana, que buscan suministradores en el altiplano de La Paz a fin de proveer leche a los colegios de La Paz metropolitana.

Otro fenómeno durante el período posterior a la reforma agraria en el altiplano de La Paz ha sido una modificación en las formas de y control sobre ejercer el poder municipal en la región, en tanto los Aymaras han ido reemplazando a los mestizos y blancos en las posiciones de autoridad. Sorprendentemente, en cierta medida, este tema fue muy poco mencionado por los entrevistados en nuestra investigación. Otros estudios han mostrado la importancia de este proceso (Preston, com.pers., 2001), así como el rol que Cipca ha jugado en él. En particular, un importante número de líderes Aymaras fueron formados y capacitados por Cipca y subsecuentemente, como líderes políticos visibles a nivel nacional, fueron quienes llevaron una agenda más Aymara al gobierno (van Niekerk, en edición). Cuánto contribuyó Cipca a las recientes movilizaciones en el altiplano es menos cierto, aunque parece que estas movilizaciones fueron exitosas en lograr algún grado de cambio político y de concesiones del gobierno a las demandas rurales.

Las discusiones sobre el impacto de las intervenciones de desarrollo en el altiplano de La Paz no han sido especialmente optimistas. Los casos conducidos por el estudio de VMPPFM-BM (1998) indican un impacto relativamente pequeño en la producción. Más específicamente, un estudio de las intervenciones de Cipca en Santiago de Machaca y Ayo Ayo también muestra que – por lo menos hasta finales de los ‘80 – existió poco o ningún impacto económico (van Niekerk, 1994). A la luz de tales hallazgos, algunas discusiones de la economía del altiplano (incluyendo el altiplano paceño) han empezado a hablar de la relativa inviabilidad del altiplano (IDB, 1996; van Niekerk, 1997). De hecho, el mismo Cipca también se involucró en esta misma reflexión en 1997.

Para concluir, podemos decir que nuestros hallazgos sobre las dinámicas de estrategias de vida y de la relativa efectividad de ciertos componentes de las intervenciones de desarrollo rural son consistentes con aquellos de otros estudios.

6.3 Como explicar los efectos e impactos

6.3.1 Restricciones estructurales al acceso: barreras macro, respuestas micro

El marco conceptual de las estrategias de vida enfatiza la importancia del acceso a, y el control sobre, los recursos en la determinación de las posibilidades de vida. También enfatiza la importancia que las estructuras socio-económicas (políticas, instituciones y relaciones de poder) tienen en determinar la medida en la cual la gente es capaz de (i) transformar sus recursos en vidas que son mejores y que dan cada vez mayor satisfacción; y (ii) renegociar estas políticas e influir en las instituciones a fin de mejorar la cantidad y productividad de los recursos a los cuales tienen acceso.

En los estudios de caso, las intervenciones de las ONGs pueden ser vistas como esfuerzos para abordar estos problemas de acceso: para aquellas familias capaces de participar directamente en sus programas, los proyectos redujeron los obstáculos a su acceso a riego, a crédito, a conocimiento, a tecnología, etc. En algunos casos, sus intervenciones también superan las restricciones de acceso para la gente que no se beneficia tan directamente; por ejemplo, cuando esta gente es capaz de aprender de las innovaciones llevadas a cabo por los beneficiarios directos e incorporan este aprendizaje en sus estrategias de vida.

En la mayoría de los estudios de caso, las ONGs trabajaron en la superación de obstáculos a nivel micro. Sin embargo, en muchas de las comunidades todavía existen barreras mucho más estructurales que limitan tanto el acceso a los recursos como la posibilidad de que estos recursos puedan ser transformados en ingresos, poder, capacidades y mejoramiento del medio ambiente. Tales 'macro-barreras' pueden definirse como: de infraestructura, institucionales y de política económica.

Entre las mayores *barreras de infraestructura* – y las más críticas para el acceso – podemos citar:

- *Caminos*

Los caminos resultan ser determinantes críticos de las posibilidades del desarrollo local. Allá donde se construyeron carreteras, su ejecución fue vista por las comunidades como uno de los 'hitos' más importantes, o como un momento crítico en la historia reciente de la comunidad (por ejemplo, mucho más que la tan celebrada política de Participación Popular). Su construcción ha permitido a los camiones entrar a las comunidades, ha facilitado el acceso a los mercados, ha permitido a la gente llevar materiales de construcción para mejorar sus casas, ha facilitado el acceso a los colegios (especialmente los colegios secundarios), etc. En algunos casos, la ONG ayudó a construir la carretera – por ejemplo Ccaijo en Añilmayo y Aclo en Horcas. Muchas de las motivaciones de las ONGs por construir caminos fueron de facilitar la ejecución de sus propios proyectos (para el acceso vehicular y el traslado de materiales de construcción), pero las comunidades parecían ver las carreteras mucho más importantes que muchas de las otras actividades de las ONGs.

- *Electricidad*

En aquellos casos donde se instaló la electricidad, ésta se vio como uno de los más importantes cambios en la comunidad durante la década. La carencia de electricidad es también una seria barrera para tomar plena ventaja de los recursos educativos y organizacionales: la luz facilita el estudio nocturno y también las reuniones nocturnas. Facilita (como en Yurubamba, Ravelo – parcialmente apoyada por IPTK) el surgimiento de pequeñas empresas familiares (molinos) y una concentración de la comunidad alrededor del punto donde la electricidad es disponible. Estos

servicios son claramente valorados por la comunidad, lo cual se refleja en la decisión de re-localizar sus casas (Yurubamba). Esta relativa valoración del servicio también se refleja en Lamay donde los comuneros trabajaron en actividades de conservación de suelos en los proyectos de Arariwa y utilizaron el salario que recibieron para cubrir el costo de sus contribuciones para la instalación de electricidad.

- *Agua*

Para el caso de las ONGs que trabajaron en la instalación de sistemas de micro riego, estas tuvieron el efecto de lograr la mejor utilización de los recursos hídricos existentes (por lo menos para un pequeño grupo de familias en las comunidades), pero todavía no se han resuelto los problemas generales de la disponibilidad del agua, la cual es la restricción más significativa en cuanto al acceso social al agua. Mientras Ccaijo, por ejemplo, trabajó en la instalación de pequeños reservorios de captación y tanques, pero ninguna de las ONGs de los estudios de caso promovieron la superación de las macro-barreras del acceso al agua.¹⁴³

Resolver barreras infraestructurales tales como las arriba señaladas, es tal vez menos llamativo como elemento de una estrategia de desarrollo; de hecho, puede ser activamente cuestionado y rechazado en la medida en que desde mucho tiempo ha ocupado un lugar central en los mega-proyectos de la modernización. Sin embargo, para las comunidades estudiadas durante esta investigación, estos eran problemas claves que, de resolverse, podrían aumentar el impacto de otras intervenciones y traer otros efectos multiplicadores.

Entre las mayores *barreras de índole política y económica* encontramos:

- *Política de comercio y estrategias empresariales*

Indudablemente, políticas públicas en temas de comercio y la regulación macro-económica han constituido la barrera política económica más severa para cualquier mejora en las estrategias de vida. En algunos casos han reducido el acceso de la gente del campo a los mercados, en otros casos han reducido el valor de sus activos. Estos fenómenos se dieron en diversas formas. En Ravelo los intentos tanto de IPTK como de Prosempa en mejorar la producción de la papa fueron muy afectados luego de los mediados de los '90, cuando la decisión de traer papa más barata de la Argentina (más la sobreproducción en Chuquisaca) trajo los precios abajo en el mercado de Sucre. En el altiplano de Bolivia, la decisión de Nestlé de cerrar la PIL de La Paz redujo drásticamente las oportunidades económicas de los campesinos que habían trabajado años con Qhana y Cipca y que incrementaron su producción de leche.

- *Economías regionales estancadas*

En Sopachuy, el valor unitario de los activos de muchas familias parece haber caído durante la década pasada, significando que la acumulación de los activos físicos no necesariamente se traduce en acumulación monetaria. En el Cusco, el estancamiento de la economía regional y rural limita las posibilidades económicas. En cada uno de estos casos, aún cuando las intervenciones tuvieron éxito en superar barreras micros al acceso, esto se han visto ensombrecidos por estos obstáculos de política macro que restringen el acceso a mercados o que disminuyen la habilidad de convertir los activos tangibles en ingresos.

¹⁴³ Nótese que uno de los casos casi incluidos en la parte Peruana de esta investigación, Cidiag (una contraparte de Novib), ha abordado este tema instalando un largo canal principal desde los nevados a las comunidades. Aunque ha sido una inversión muy cara, abre una posibilidad de transformación de oportunidades agrícolas en Sihuas, Ancash. Entrevista a Oscar Balbuena, julio 2000.

Entre las más críticas *barreras institucionales* para el acceso encontramos:

- *Ausencia ó debilidad de programas estatales para la provisión de los servicios de educación y salud.*

Aunque, como indicamos antes, la presencia de las instituciones estatales se ha incrementado en la pasada década, su relativa debilidad continúa restringiendo el acceso a activos capitales humanos básicos, limitando la cantidad y calidad de los servicios de educación y salud a los cuales pueden acceder las familias – y exigiéndoles desarrollar otras estrategias para acceder a estos servicios, frecuentemente fuera de la comunidad.

- *La poca habilidad de los programas del Estado para sostener la calidad de los programas que heredan de las ONGs y de proyectos especiales*

En Chayanta, por ejemplo, el Estado no ha sido capaz de mantener la calidad de los servicios de salud previamente suministrados por IPTK, debido principalmente a la carencia de recursos. Esto claramente debilita el impacto de largo plazo (sostenibilidad) de los programas no gubernamentales en los activos de la población.

- *La debilidad general de mercados ó su ausencia, sobre todo en zonas alejadas tales como Sopachuy*

Esta ausencia institucional limita la medida en la cual la gente puede convertir sus activos en otros (negociables en el mercado) que son de más uso para ellos.

La existencia de estas importantes restricciones sobre el acceso a los recursos y a los mercados (que faciliten que la gente pueda convertir sus activos en otros beneficios), siempre ha reducido los efectos de las intervenciones que están orientadas a abordar problemas más específicos. Dicho esto, no es sorprendente que los más grandes impactos se han dado en aquellos momentos y lugares cuando y donde las macro-restricciones para el acceso no han sido severas. El caso más claro es el de la leche en el altiplano de Bolivia. En este caso hubo un mercado estable creado por política pública (luego transferido al sector privado), hubo una buena infraestructura de caminos construida con apoyo estatal y bilateral; y, por otro lado, las intervenciones focalizadas en familias específicas para incrementar su habilidad de negociar en el mercado e incrementar la productividad de sus otras tierras y activos humanos. Bajo circunstancias tales como estas, se hablar de sinergias entre contextos políticos y económicos favorables, condiciones favorables en cuanto a la provisión de servicios básicos e infraestructura, e intervenciones específicas de la ONG. En otros casos tales sinergias son más raras.

Estas observaciones tienen implicaciones para el(los) rol(es) que las ONGs pueden jugar para abordar las macro-barreras al acceso. Para hacer esto se requeriría de un trabajo de incidencia política (lobby), promoción y de uno u otro proyecto innovador grande (por ejemplo para grandes sistemas de riego). Algunas de estas ONGs, por ejemplo Cipca, se han comprometido con un trabajo de esta naturaleza para el cambio de política. No obstante, su acción ha tendido a versar más sobre temas ideológicos y políticos – educación bilingüe y reforma de la educación, tierra y territorio, etc. Estos son temas importantes, pero lo que queremos remarcar es que también hay otros campos muy diferentes en los cuales es también necesario tal tipo de intervención. Es necesario hacer incidencia política sobre las políticas de inversión de infraestructura, del sector lechero, del sector alpaquero, y de comercio en sectores específicos, etc. Las ONGs han hecho muy poco en este sentido y este es un serio vacío. Por un lado, refleja que, no obstante las buenas intenciones, estas ONGs no han podido llevar sus propuestas productivas a escala via tales trabajos de cabildeo político. Por otro lado – y esto es más fundamental – esto significa que las ONGs a lo más han superado las micro-barreras sobre el acceso mientras que las macro-barreras

que limitan el acceso a, y la transformación de activos han permanecido presentes y frecuentemente han vuelto más severas.

6.3.2 Limitantes ambientales de largo plazo

Un tema sorprendentemente consistente en cada uno de los estudios es la percepción que las comunidades tenían del cambio ambiental y climático. En casi todas las comunidades la gente percibe un cambio en el clima (que se traduce en tormentas y vientos más fuertes, la disminución de precipitaciones y una menor disponibilidad general de agua (salvo aquel suministrado por el riego). La percepción es que estos cambios han conducido a una degradación del suelo y mayores riesgos de sequía. Estas percepciones de los comuneros sobre el cambio climático aparecen también en el de los cambios en la productividad rural en el altiplano y los valles de Bolivia (BM-VMPPFM, 1998). Del mismo modo, parece confirmarse por encuentros más casuales y anecdóticos con la gente del campo – además de los muy visibles deshielos en muchos sectores de los andes.

Evidentemente, necesitamos ser cautos antes de aceptar las percepciones como verdaderas – pues por ejemplo, investigaciones recientes en Tarija indican que las percepciones de la erosión del suelo y del sobre-pastoreo sobreestiman mucho las actuales tasas calculadas con metodologías geomorfológicas (Preston et al., 1997. Preston, 1998; Beck y Preston, 2001). Si fuera el caso de que el clima está cambiando y si el efecto de esto es la creciente sequía, el riesgo climático y mayor erosión, entonces esto intensifica más aún unas de las restricciones más críticas sobre la producción en la región. En la medida en que buena parte de la agricultura campesina no es viable, esto se debe a la desventaja ecológica¹⁴⁴ tales presiones climáticas solo agravan los problemas de viabilidad. Esto trae también implicancias para las estrategias de intervención. Por un lado, reduce la probabilidad de que las intervenciones agrícolas tengan impactos significativos en el corto o mediano plazo. Por otro lado, hace que las intervenciones destinadas a incrementar la disponibilidad del agua y el manejo de escorrentías derivadas de tormentas de gran magnitud sean aún más relevantes. Esto justificaría aun más intervenciones que tengan las características de aquellas de Aclo, Ccaijo y Arariwa. La práctica campesina, sin embargo, parece ser más selectiva: acepta las intervenciones de manejo de agua, pero está menos convencida del valor de las intervenciones de control de la erosión. En la siguiente sección profundizamos más sobre este tema de la intervención.

6.3.3 Estrategias de vida e intervenciones de las ONGs: encuentros y desencuentros

Varios estudios recientes de las estrategias de vida en los Andes han sugerido que existe un desencuentro entre las estrategias de vida rural y los proyectos de intervención no gubernamentales (Zoomers, 1998; Le Grand, 1998a, b; van Niekerk, 1997). Estos estudios se basan en trabajo de campo en áreas donde las ONGs apoyadas por las ACFS están activas (en particular, Chuquisaca, Chayanta y el altiplano; esto es, en sectores similares a aquellos estudiados en esta investigación). Nuestra propia investigación llega a conclusiones parecidas.

Tales estudios indican dos principales problemas básicos. Uno es que no se basan la selección de los lugares donde se ejecutan los proyectos, ó la definición de sus contenidos y metodologías, en un análisis previo de prioridades ó de las condiciones presentes en la economía rural; en su lugar, estos son inducidos más bien por contextos institucionales, redes de contactos ya existentes, las capacidades humanas existentes de la institución, etc. En el Capítulo 4, mostramos que la

¹⁴⁴ ‘Cuando todo está dicho y hecho, uno no puede cambiar las limitaciones ambientales’ comentó un funcionario de proyecto citado por van Niekerk (1997:3).

'geografía' del flujo de ayuda de las ACFS y de la intervención de las ONGs es conducida no tanto por un análisis de las posibilidades de desarrollo, sino mayormente por las relaciones existentes de los actores principales y de las instituciones involucradas. Estas relaciones pueden, por supuesto, conducir hacia actividades en los sectores muy pobres, pero la selección de estos sectores no está necesariamente basada en un análisis *ex-ante* de la economía política rural. Hay muy poco de tal análisis en todos los estudios de caso que hemos investigado. Las ONGs hablan de la economía campesina, sin definirla conceptualmente o empíricamente. En su lugar, se realizaron diagnósticos numerosos, que aunque incluyen muchos datos finalmente explican poco; estos diagnósticos dicen poco acerca de la dinámica de las estrategias de vida, ni de la economía y de las redes de mercado en las cuales están inmersas las familias, ni de los procesos políticos reales que rigen el acceso a los recursos a nivel local, etc. Tampoco dicen mucho acerca de la actual dinámica agro-ecológica de los sistemas de producción que se pretenden abordar (de Zeeuw et al., 1994: 129-130).¹⁴⁵

El segundo aspecto que levantan estos estudios es que las intervenciones siempre se han basado en una mala concepción de las estrategias de vida rural contemporánea. La más frecuente mala concepción señalada es la de ver las estrategias de vida rural como esencialmente agrícolas y, por lo tanto, geográficamente estática, cuando en verdad son geográficamente móviles y basadas en múltiples fuentes de ingreso y de actividades, que se llevan a cabo en una gama de localidades (Zoomers, 1998, 1999). Esta visión 'agro-centrista' de las estrategias de vida conduce a desencuentros entre la estructura geográfica de los proyectos, las cuales tienden a estar basadas en lugares delimitados (comunidad, municipalidad, microcuena, etc.), y las estructuras geográficas de las estrategias de vida, las cuales son frecuentemente discontinuas, con algunas actividades dentro de la comunidad y la microcuena pero muchas otras en localidades urbanas distintas.

Nuestra investigación muestra un fenómeno similar. Todos los proyectos revisados (y por tanto la gran población de contrapartes de las ACFs de donde fueron seleccionadas) incluyen actividades relacionadas a la agricultura, la ganadería o la administración de recursos naturales. Todos ellos trabajan en sectores geográficamente conexos y, en todos estos lugares, las estrategias de vida de muchas familias incluyen importantes actividades económicas y sociales en otras localidades. Mientras puede ser que estas actividades no sean siempre directamente productivas, adquieren importancia en las estrategias de vida de la familia – por ejemplo, la educación de los niños, etc.

Como consecuencia, si interpretamos las cosas dentro de un marco conceptual el tema de activos, pareciera que los proyectos y las familias difieren en los activos que priorizan. Los proyectos han invertido muchos recursos invertidos en activos tangibles, mientras que las familias también invirtieron mucho de su esfuerzo en construir el capital humano y social (en la forma de redes sociales). En Laja, los entrevistados estimaron que ellos gastaron de 25 a 30 % de sus ingresos en la educación de sus hijos. La racionalidad (implícita o explícita) de estas familias muestra que ven el futuro de sus hijos fuera de la agricultura y, por tanto, hacen lo que fuera necesario para que así sea (c.f. García, 2000). Mientras la gente invertía mayormente en el capital humano de sus hijos, los adultos también buscaron expandir sus propias capacidades – particularmente a través de su participación en programas de alfabetización. La alfabetización – y la educación en general – son vistas como cruciales para el empoderamiento y el desarrollo y también para reducir el maltrato cuando se trabaja y vive como migrantes en otras regiones.

¹⁴⁵ En una evaluación de siete socios de Icco, de Zeeuw et al., (1994 : 130) indica : ' en la mayoría de los casos, las ONGs no han logrado un profundo entendimiento de los sistemas agroecológicos en los cuales trabajan, y sus estrategias son todavía fragmentadas y no basadas en el análisis de cómo fortalecer la sostenibilidad de los diferentes agroecosistemas en un sentido general'. Ellos también indican que 'las propuestas de desarrollo de las ONGs no están suficientemente basadas en el entendimiento de las estrategias de los campesinos para utilizar su tiempo, ni en su manejo de los recursos naturales – esto reduce la efectividad de sus programas' (1994:132)

De hecho, en aquellos casos en donde las ONGs combinan apoyo a la producción y formación de capacidades humanas, parece estas últimas actividades han sido más efectivas.¹⁴⁶ También tendieron a alcanzar a un segmento más amplio de la población, frente a las actividades productivas que (por razones de costo y riesgo que son muy entendibles) se concentraron generalmente en solo unas cuantas familias.

Otro *desencuentro* entre las intervenciones y las comunidades – particularmente en la primera mitad de la década – derivó de las concepciones que las ONGs tenían de las comunidades. Reflejando la tradición de los estudios sobre comunidades y del desarrollo comunitario en los Andes (Degregori, 2000), en cierto momento todas estas ONGs siguieron un modelo de producción colectiva – sea en la forma de los CDTs de Cipca, las comunidades modelo de Qhana, etc. Todos éstos modelos fallaron, reflejando el hecho de que la producción fue siempre individual. La comunidad nunca gobernó la producción como gobernó la administración de los recursos (tierra, agua, pastos), aun cuando en todos los estudios de caso este rol está también cambiando, pues la tendencia entre los comuneros es la de querer tener más tenencia privada de recursos naturales. La comunidad continúa jugando un rol importante en la provisión de activos colectivos y las ONGs han sido capaces de construir algo sobre esta base, movilizándolo por ejemplo el trabajo comunal para la construcción de infraestructura. No obstante, debido a que en muchos casos esta infraestructura ha sido un bien de tipo club (o sea, accesible solo para algunos) antes que un bien colectivo (accesible para todos), a veces ha generado insatisfacciones y tensiones entre los comuneros que no se beneficiaron del bien aunque trabajaron en su construcción.

Estos problemas reflejan otra concepción algo errada, derivada de la tendencia de estas ONGs de subestimar las implicancias de la diferenciación social dentro de la comunidad (de Zeeuw et al., 1994: 133 también indica lo mismo). En la práctica esto significa que las opciones productivas promocionadas por los proyectos tienden a ser relevantes para las familias más ‘viables’ – más acomodadas – pero no para las estrategias de vida de la gente más pobre. De todos los casos, se deduce que solo Arariwa es la que ha diferenciado las opciones productivas para los diferentes estratos dentro de la comunidad – su programa de seguridad alimentaria (apoyado formalmente por Caritas de Holanda) para los comuneros más pobres, mientras sus otros programas (apoyados en parte por otras fuentes de cooperación) han sido para los comuneros más acomodados.

Este punto es importante. Mientras las estrategias de vida pueden ser más diversas y complejas, la agricultura de subsistencia continúa siendo una importante base para estas complejas estrategias de vida rurales. En este sentido todavía hay un gran espacio abierto para las intervenciones en la agricultura, en la medida en que pueden mejorar esta base de subsistencia. Donde hay mucha incertidumbre es en si la agricultura y los activos de los cuales depende constituirán las bases para las estrategias de acumulación de cualquier otro *comunero* que no sea el *campesino acomodado*.

6.3.4 Los efectos simples de la presencia en el campo

En una discusión general de los efectos que las ONGs Latinoamericanas habían tenido en el avances de la democracia y del desarrollo en la región, David Lehmann (1990) sugiere que a fin de cuentas los efectos más significativos de las ONGs (especialmente en los sectores rurales) derivaron simplemente de su presencia en estas áreas. Lehmann (quien estuvo escribiendo acerca de los mismos tipos de ONG que las estudiadas aquí) indica que su presencia en estas áreas transmite una serie de ideas acerca de la importancia de la democratización, la universalidad de la

¹⁴⁶ Estos casos son Aclo, Ccaijo, IPTK, IAA-Canas

ciudadanía, y la ampliación del acceso que la gente más pobre tiene a un conjunto de derechos y servicios, desde los servicios básicos hasta los procesos políticos etc. En resumen, Lehmann indica que detrás de cualquier impacto directo que los proyectos tienen sobre las necesidades humanas básicas, los impactos más importantes de las ONGs fueron indirectos y en algún modo no intencionados.

Si bien este argumento resulta ‘gaseoso’, creemos que hay algo en ello. Cuando todo está dicho y hecho, la presencia de las ONGs en las comunidades remotas tiene un efecto modernizante e integrador (después de todo ellas son instituciones modernas). Su presencia reduce en algún sentido la distancia entre la población rural y los centros urbanos de poder, y entre las comunidades sin recursos y las instituciones con recursos. También induce una mayor valoración de la educación y el deseo de acceder a ella (sobre todo cuando algunos de los *técnicos* son evidentemente de origen indígena o ‘cholos’). Aún luego de la salida de estas ONGs, estas ideas permanecen.

Evidentemente, no son solamente las ONGs las que producen estos efectos. Otras instituciones (del Estado, la iglesia y aún del mercado) pueden hacer lo mismo. Sin embargo, en las comunidades aquí estudiadas, ¹⁴⁷ la ONG ha sido la organización más importante, visible y de larga permanencia en las comunidades. Por lo tanto es muy probable que estas ONGs tengan más influencia que otras instituciones en cómo opina la gente del campo respecto del mundo externo, de su propio mundo y de sus ambiciones. De hecho, no cabe duda de que han habido importantes cambios en cómo la gente piensa en las zonas que estudiamos. El caso más claro es el concerniente a las actitudes frente a la educación. Cada uno de los estudios de caso muestra que hoy en día, los padres dan mucho más valor a la educación que en el pasado. Mientras solamente algunas de las ONGs (Ccaijo, Aclo, IAA, IPTK) han trabajado directamente en proyectos educativos, todas ellas son símbolos de la importancia de la educación, un mensaje que transmiten simplemente a través de su presencia en la comunidad. Similarmente, la mayoría de los casos indican un cambio en los roles de género, manifestado por alguna tendencia hacia mayor equidad del género (en el acceso a la educación, en la participación en las organizaciones, etc.).

Al mismo tiempo, las ONGs pueden generar otros mensajes menos positivos. En algunos casos (Cipca, IPTK), en una comparación entre las comunidades intervenidas y las de control, se indica que la presencia de las ONGs puede haber creado un síndrome de dependencia – siendo el mensaje de ‘si ellas salen, otras vendrán’. En otros casos (como los reflejados tal vez por las recientes movilizaciones Aymaras en el Altiplano de Bolivia) la ONG puede haber producido el mensaje (aunque sea no-intencionado) de que las formas más radicales de auto gobierno son necesarias pues aún después de décadas de presencia de la ONG, no ha habido mucha diferencia en el bienestar de la comunidad.

Cualquiera que sea el caso, el punto más general e importante es que las evaluaciones tienden a ignorar que, por el simple hecho de ‘estar allí,’ la ONG cambia el significado de desarrollo, tal vez para siempre. Esto es al margen de si ella promociona huertos, leche destinada al mercado o la organización campesina. No hay ninguna duda de que las ONGs aquí estudiadas han cambiado para siempre los significados, las aspiraciones, y las ambiciones en Quispicanchi, Lamay, Canas, Ravelo, Sopachuy, Lajas y Ayo Ayo.

¹⁴⁷ La única excepción es la de Canas. En Canas, la presencia del proyecto bilateral de fundación holandesa, Proderm, fue más significativo hasta 1990 que lo que ha sido la presencia de IAA en los 1990.

7 ¿Más que solo dinero ?

La Cadena de Cooperación en la práctica

Contribuciones de las ACFs al impacto de sus contrapartes

En el sentido más básico, la cadena de cooperación define una serie de relaciones a través de las cuales fluye el dinero. El efecto que esta cadena de cooperación tenga en las estrategias de vida y en los actores dentro de la cadena depende considerablemente del volumen de estos recursos financieros. No obstante, las cadenas de cooperación implican más que esto. Por un lado a través de ellas fluye mucho más que dinero, como por ejemplo, información, capacitación, ideas, etc.; y de hecho las ACF han invertido considerablemente en apoyo no financiero a sus contrapartes. Además, no es solamente el volumen de recursos lo que interesa, sino también la naturaleza de estos flujos; es decir, las reglas que los rigen y la calidad de las relaciones sociales e interinstitucionales que los sostienen. En el Capítulo 4 comentamos sobre la cantidad y la distribución de los recursos financieros. En este capítulo, luego de un breve comentario sobre las modalidades de financiamiento, prestamos mayor atención a otros recursos que fluyen, y otras actividades que se llevan a cabo, dentro de estas cadenas de cooperación, así como también a las formas como fueron proporcionados. El grueso del capítulo enfoca la relación ACF-ONG dentro de la cadena de cooperación y especialmente lo que aportan las ACF al trabajo de las ONGs, aparte de dinero, y cuanto la relación ACF-ONG puede considerarse como un ‘partenariado’. Pero la cadena de cooperación también incluye la relación entre las ONGs y las poblaciones rurales y la relación entre el programa de co-financiamiento y la cooperación bilateral de Holanda. Las dos secciones finales consideran estas otras relaciones.

7.1 Modalidades de financiamiento

Si bien cada ACF tiene modalidades sui generis para financiar a sus contrapartes, éstas pueden dividirse en tres formas principales:

- *Apoyo a Proyectos*, el cual financia actividades específicas, claramente determinadas y de corto plazo. Esto implica que una vez concluido el proyecto, no hay necesariamente otro que le da continuidad.
- *Apoyo a Programas*, en el cual son sostenidas un número de actividades, frecuentemente por períodos algo más largos y con una buena probabilidad de que un período de apoyo financiero tendrá continuidad en otro.
- *Apoyo Institucional*, en el cual se otorga un monto importante de financiamiento frente a un presupuesto institucional total y un compromiso de generar ciertos productos institucionales, y donde se entiende que – a no ser que medie algún cambio serio – la relación continuará indefinidamente. Estas pueden ser de 3 a 4 años (en algún momento Novib tuvo una ventana de financiamiento de cinco años para Cipca, IPTK, CEDEP y Cidiag, pero por razones administrativas esto se redujo a cuatro años).

Adicionalmente, cada una de las ACF ha sido capaz de ‘palanquear’ fondos sectoriales, programáticos o temáticos del DGIS, para apoyar a una u otra de sus contrapartes. Tal financiamiento se da generalmente sobre la base de un proyecto y complementa el apoyo fijado por la ACF para la ONG.

La distribución relativa de estas diversas modalidades varía entre las ACF (Cuadro 7.1). Novib, quien tiene pocas pero grandes y estables contrapartes, tiende a trabajar mayormente con apoyo a programas y institucionales; Cordaid e Icco, quienes tienen más contrapartes que son generalmente pequeñas, mantienen más relaciones basadas en apoyo a proyectos. También parece haber cierta diferencia respecto a las tendencias entre las ACF. La tendencia en Novib es concentrarse más en los apoyos institucionales a fin de racionalizar sus partenariados, de otorgar mayor flexibilidad a sus contrapartes para que puedan implementar sus planes estratégicos y, fundamentalmente, para concentrar su apoyo en aquellas organizaciones que tienen la potencial de ejercer mayor influencia política. Contrariamente, Cordaid se ha ido retirándose de relaciones basadas en el apoyo institucional y programático, bajo la presunción de que el financiamiento de proyectos precisos permite lograr resultados específicos, facilita un relacionamiento más estrecho entre actividades, presupuesto y productos, incrementando de esta manera la posibilidad de lograr impactos.

Desde el punto de vista de la contraparte, los financiamientos programáticos e institucionales son claramente preferibles. Estos otorgan mayor estabilidad y seguridad, permitiendo una planificación a más largo plazo. La cobertura de gastos administrativos y la flexibilidad sobre el manejo de líneas presupuestarias que estas modalidades implican, también les permite un mayor espacio de maniobra y los habilita para aprovechar las oportunidades estratégicas que puedan surgir (por ejemplo, la participación en grupos de trabajo auspiciados por el gobierno, la producción de publicaciones, etc.). Muchos reconocen que tal tipo de apoyo es ‘algo excepcional en estos tiempos’ – y por tal razón ‘valoramos enormemente esta relación y no quisiéramos perderla’.¹⁴⁸ Desde el punto de vista de las ACF, tales convenios tienen la ventaja de reducir la carga administrativa. Sin embargo, ellos también implican que hay que tener plena confianza en la habilidad de las contrapartes para concebir e implementar un plan estratégico. Por tanto, tales formas de apoyo están limitadas a las grandes contrapartes más antiguas y de mayor confianza y, aun en estos casos, la aprobación del apoyo institucional generalmente tiene que pasar por un minucioso proceso de revisión y discusión en diversos niveles de decisión, antes de su aprobación. Tal fue el caso, por ejemplo, cuando Novib calificó a IPTK y Cipca para formas más abiertas de apoyo institucional.

Cuadro 7.1

Mecanismos de financiamiento de Proyectos entre las ACF y el estudio de caso de las ONGs

ONG	Acuerdo de financiamiento actual	Acuerdo de financiamiento anterior	ACF
Aclo	Financiamiento de proyecto	Financiamiento de proyecto	Cordaid
Ccaijo	Financiamiento de proyecto	Financiamiento institucional	Cordaid
Arariwa	Financiamiento de proyecto	Financiamiento institucional y de proyecto	Cordaid
Descos	Financiamiento institucional	Financiamiento institucional	Cordaid
Cipca	Financiamiento institucional	Financiamiento de programa	Novib
IPTK	Financiamiento institucional	Financiamiento de programa	Novib
Qhana	Financiamiento de programa	Financiamiento de programa	Icco
IAA-Canas	Financiamiento de proyecto	Financiamiento de programa	Icco
Cepes	Financiamiento institucional	Financiamiento institucional	Icco

¹⁴⁸ Entrevista con el Director de una ONG.

Por lo menos entre las ONGs entrevistadas en este estudio, el financiamiento institucional se percibe como una condición necesaria (pero no suficiente) para considerar su relación con la ACF como ‘partenariado’ (véase más adelante detalles sobre el partenariado). Ellas reconocen que es un indicador de confianza (y en verdad lo es), y parcialmente por esta razón, correcta o erróneamente, Novib es percibida (tanto por sus contrapartes como por otras) como una ACF de mayor confianza que Cordaid. Tal financiamiento se ve también como posibilitador de mayor impacto. Sobre este punto debemos reconocer que los entrevistados confirieron especial interés al señalar esto, y, aún cuando los estudio de caso muestran que el financiamiento institucional claramente facilita ciertas acciones, parece no haber una necesaria relación entre impactos y un apoyo de tipo institucional.¹⁴⁹ Una excepción podría ser el caso de las ONGs de orientación más política, donde la calidad de la investigación y la posibilidad de ir tejiendo redes políticas se facilita cuando el financiamiento es más flexible.

7.2 Apoyo a redes y consorcios

Tanto en Perú como en Bolivia, las ACF – sobre todo, Icco y Novib – han puesto un particular énfasis en el apoyo a redes y consorcios para el desarrollo rural (Cuadro 7.2). Este apoyo ha tomado varias formas y refleja un esfuerzo tanto por innovar en las modalidades de financiamiento como de proveer formas no financieras de apoyo. Se han apoyado muchos tipos de redes, con diversos propósitos, normas de participación, actividades y alcance geográfico (Cuadro 7.2).

No obstante este nivel de apoyo, tal como indicamos inicialmente, las redes no fueron evaluadas directamente en este estudio debido a que los lazos entre la actividad de la red y el alivio de la pobreza parecían demasiado indirectos. De todas maneras, todas las ONGs estudiadas (y otras entrevistadas), han participado en estas redes. La primera parte de esta sección sugiere algunos de los efectos que esta participación ha tenido en su trabajo. Frente a la magnitud del apoyo brindado a las redes, estos efectos parecen relativamente limitados. Más aún, el relativo éxito parece variar en función a dos factores principales: el incentivo a la participación y el origen de la red. Luego de una breve presentación de la influencia de las redes, pasamos a considerar el significado de estos dos factores.

¹⁴⁹ Si alguna relación existe, la misma es de otra índole. La ONG accede a financiamiento institucional una vez que la ACF se convence de que la ONG ha tenido un impacto en la pobreza rural.

Cuadro 7.2
Redes apoyadas por las ACF en los '90s

Tipo de red	Ejemplo	Cobertura geográfica	Tipos de actividad	Financiador
Redes nacionales orientadas a sectores específicos para financiar y coordinar actividades de desarrollo rural	Unitas/ Procade/ Praca	Bolivia Alturas/ Valles	Financiamiento de proyectos de desarrollo rural Asesoría en enfoques de sistemas y agroecológicos para el desarrollo agrícola Capacitación Desarrollo de alternativas políticas	Icco/Novib (y previamente Cebemo)
	Aipe/Procom	Bolivia Alturas/ valles	Financiamiento de proyectos de desarrollo rural Desarrollo de alternativas políticas	Novib
Redes internacionales orientadas a sectores específicos y que promueven el intercambio de información y la sistematización de experiencias	Secretariado Rural	Perú y Bolivia	Promoción del intercambio de lecciones y aprendizajes entre las ONGs en temas de la sostenibilidad de la agricultura y el desarrollo rural	Icco (con Eze y LWR)
	Grupo Chorlavi	América Latina	Promoción del intercambio de lecciones y aprendizajes entre las ONGs en temas de la sostenibilidad de la agricultura y el desarrollo rural	Icco (con IDRC y ALOP)
Redes sub nacionales orientadas a sectores específicos para financiar y apoyar los proyectos de los miembros	CAME	Puno, Perú	Elaboración de materiales de capacitación en temas de investigación agroecológica y tecnología indígena Financiamiento de los proyectos de los miembros	Icco
Consortio nacional para la coordinación y representación de intereses	Coordinadora rural	Perú	Desarrollo de las plataformas nacionales y departamentales para promover el diálogo político Representación de los miembros (ONGs, comunidades base y organizaciones campesinas)	Icco (y otros)
Consortios regionales para la coordinación y representación	Coincide	Cusco, Perú	Coordina los aportes de la ONG en la política regional Financia las actividades de los miembros	Cordaid (y luego otros)
Redes para las contrapartes de la ACF	Plataforma de las contrapartes de Novib en Perú	Perú	Facilitar la comunicación entre Novib y los socios Apoyar los grupos de trabajo sobre temas principales de la política de Novib	Novib
	Plataforma de las contrapartes de Novib en Bolivia	Bolivia	Facilitar la comunicación entre Novib y los socios Producción de guías de planificación de proyectos de Desarrollo sostenible en los Andes	Novib

7.2.1 Beneficios e impactos del apoyo a redes

Durante la investigación a nivel de comunidad para este estudio fue difícil encontrar evidencias claras de que las iniciativas de desarrollo institucional de las redes (otras que aquellas que involucraron el financiamiento directo del proyecto, como en el caso de IPTK) tuvieran un impacto directo y perceptible en las estrategias de vida de la gente (se entiende, por tanto, porque en el transcurso del tiempo Cordaid se retiró del apoyo coordinado por el GoM hacia Procade). Esperar tal evidencia directa sobre el impacto, probablemente sea pedir demasiado – por ejemplo, nuevamente en el caso de Procade, los vínculos entre el trabajo de la red en asesorar a sus ONG socias, y las estrategias de vida de la población rural eran muy indirectos. Más bien, pareciera que Procade tuvo mayor efecto a nivel de pensamiento político, sobre todo alrededor de los conceptos de desarrollo micro-regional y de planificación participativo. Algunos de los planes de Procade alimentaron directamente los planes municipales bajo la Ley de Participación Popular (IOB, 1998: 137).

A nivel institucional, algunas ONGs perciben algún impacto de ciertas de las actividades de estas redes. Ccaijo reconoció el valor del trabajo hecho por Coincide en el Cusco en temas de planificación estratégica y capacitación; IAA-Canas sintió que había aprendido mucho al participar en el Secretariado Rural, en particular respecto del enfoque de microcuencas para el desarrollo rural; Cipca indica que Procade ha sido valioso en ciertos momentos. Una evaluación anterior indica que entre sus ONGs miembros, Procade mejoró la calidad de la planificación agrícola e incrementó la conciencia de género [De Zeeuw et al., 1994].

7.2.2 Incentivos para participar

Los incentivos para participar en estas redes varían, y a veces el peso relativo de los diferentes incentivos no es el mismo que el que figura en los documentos fundacionales o en las propuestas escritas por las redes para lograr el apoyo financiero de las redes. El caso más claro de ello se da cuando la red pretende que su propósito principal es de proveer apoyo técnico a sus miembros (por ejemplo en el diseño de proyectos, agroecología, etc.), mientras que en la práctica las ONGs socias ven a la red más bien como una fuente adicional de financiamiento para sus proyectos. Este fue el caso de CAME donde, en algunos casos, sus miembros llegaron a depender exclusivamente de CAME para el financiamiento de sus proyectos (Haverkort y Milligan, 1997); pero también ha sido el caso de Unitas – PROCADE, AIPE-PROCOM y también en COINCIDE. En tales casos, es difícil que las redes jueguen el rol de ser consejero técnico,¹⁵⁰ porque una vez que el equipo técnico pretende asignar fondos sobre la base de la calidad técnica de las propuestas (lo cual debiera excluir a ciertas ONGs miembros de la red del acceso a estos fondos), estas ONGs presionan sobre los espacios directivos de la red para asegurarse su acceso a los fondos. Estos incentivos confusos claramente reducen el impacto así como la sostenibilidad de la red.

Algo parecido es la falta de claridad que se encuentra en aquellos casos donde la ACF crea plataformas de sus contrapartes (una práctica que data de los '70, aunque hoy solamente Novib tiene plataformas formales de socios).¹⁵¹ Mientras se decía que el propósito de estas ha sido promover el intercambio de información, y el dialogo entre Novib y contrapartes sobre temas de política partnering, raramente han logrado esto (Valderrama et al., 2001; Vela, 2000). Con frecuencia las contrapartes asistieron porque sentían que tenían que responder al deseo de sus

¹⁵⁰ La evaluación de GoM de las redes en Bolivia (incluyendo Procade y AIPE) fue muy crítica respecto de su habilidad para jugar este rol técnico (Wils, 1995).

¹⁵¹ Mientras en su origen el Secretariado Rural fue una plataforma específica de Icco, luego la participación de otras agencias de cooperación y sus respectivas contrapartes cambió la figura.

agencias de financiamiento que participen; y pero por el recelo de poner en peligro su financiamiento, no had estado dispuestas a comprometerse en un dialogo político serio o en una auto-reflexión crítica. En estos casos, el incentivo financiero fortalece una participación física pero debilita una participación sustantiva. Como resultado, las plataformas terminan beneficiando a las ACF y sirven primariamente como mecanismos a través de los cuales pueden informarse sobre las el contexto nacional y comunicar sus políticas más eficientemente a todos sus contrapartes.¹⁵² De hecho, es de notar sugerente que los grupos de trabajo más fuertes de la plataforma de Novib son aquellos sobre los temas de derechos humanos, género y medio ambiente, justamente los tres temas transversales en el programa de Novib (y del GoM).

En aquellos casos donde el incentivo para la participación es el intercambio de información, surgen diferentes problemas ligados a que el valor esperado de tal intercambio no justifica los costos de la participación (especialmente costos de tiempo). Este es particularmente el caso cuando la participación es electrónica – las reuniones periódicas con presencia física inducen a una mayor participación porque se perciben mayores beneficios directos e indirectos. En la percepción de algunos de los principales miembros del Secretariado Rural y del Grupo Chorlavi, los niveles de participación han sido débiles y generalmente desilusionantes. Adicionalmente, las participaciones han sido más del equipo de administración central (quienes viven más cerca de una computadora) antes que del equipo de campo (quienes estan menos frecuentemente frente a una computadora y para quienes los costos son por lo tanto mayores).

Una de las implicancias es quizas que los incentivos para participar en una red tienden a ser mas fuertes cuando la red surga de sus miembros. Sin embargo, por lo general este no ha sido gel caso.

7.2.3 Origen de la red

En varios casos las ACF han jugado un papel importante en la inducción de la existencia de las redes. El caso más claro es el de las plataformas de Novib. Es también el caso del Secretariado Rural y el Grupo Chorlavi,¹⁵³ en cuyas creaciones Icco jugó un importante rol (Chorlavi et al., 1999). Su creación reflejó la confianza de Icco (la cual también estuvo respaldada por un programa de evaluación: de Zeeuw et al., 1994) de que sus contrapartes pudieran aprender mucho unas de otras (y en el caso de Chorlavi, de otras ONGs no contrapartes de Icco). La mayoría de las contrapartes consultadas dijeron que sentían lo mismo y por tanto, luego de mucho trabajo de diseño, se crearon ambas redes. No obstante, como se dijo arriba, los niveles de participación en ellas han sido un poco desalentadores.

Un problema relacionado con las redes que están estrechamente asociadas con la ACF es que se tiende a ser percibidas como iniciativas de las ACF – y como resultado, puede tomar un buen tiempo hasta que los miembros empiecen a apropiarse de la red (si es que lo hacen). Además, esto puede dificultar a la red la consecución de financiamiento de otras fuentes. CAME, por ejemplo, nunca diversificó su financiamiento y desde entonces desapareció (aunque la carencia de recursos profesionales y un ambiente algo conflictivo entre las ONGs en Puno también eran factores en su debilitamiento). Tanto eEl Secretariado Rural como Chorlavi son todavía muy dependientes de los recursos de Icco, pero profesionalmente son mucho más fuertes.

¹⁵² Este comentario fue hecho especialmente en consideración a las plataformas de Novib, tanto por la ONG como por el equipo de Novib.

¹⁵³ Por razones de transparencia, debemos señalar que A. Bebbington es actualmente miembro de la plana consultiva para el financiamiento de un pequeño proyecto administrado por el Grupo Chorlavi.

Algunas de las ONGs de los estudios de caso participan en otras redes, diferentes a las promovidas por las ACF, e interesadamente parecen tener mayor interés de participar en aquellas redes cuya creación vino como iniciativa de las mismas ONGs por sí solas y refleja una preocupación compartida entre sus miembros. De hecho, a veces éstas redes no tienen recursos pero siguen funcionando. Algunos ejemplos incluyen a la Coordinadora de Provincias Altas en el Cusco (en la cual son socias activas el IAA-Canas y Cadep [otro socio de Cordaid]) y la red de los institutos jesuitas en la cual Ccaijo tiene cada vez más interés.

7.3 Organizaciones de apoyo local

Cada una de las ACF trabaja con una suerte de servicio de apoyo local (SAL) en cada país, aunque el modus operandus de esto varía en cada caso. Estos SALs tienen como propósito el brindar apoyo tanto a las contrapartes de la ACF como a la misma ACF.

Las SALs más intensivos son las llamadas IASs de Cordaid.¹⁵⁵ Tanto en Perú como en Bolivia la creación de estas IASs se basó en una relación de largo plazo con individuos clave, quienes en ciertos momentos tuvieron considerable influencia en el pensamiento de Cebemo/Bilance.¹⁵⁶ En el Perú, la IAS es un grupo llamado PAED que existe como un programa semi-autónomo dentro de la política de partenariado de Cordaid-Desco. Esta distinción ambivalente entre Desco y Paed es bastante complicada por el hecho de que el financiamiento para Paed es acordado como parte del paquete trienal de financiamiento para Desco. Esta relación complicada entre PAED y Desco a veces tiene el efecto de que algunas ONGs en el Perú sean cautas en sus relaciones con Paed porque sienten que en esencia están mostrando sus ‘asuntos familiares’ a otra ONG.¹¹ En Bolivia, Sinergia, cumple el rol de la IAS; este es un grupo consultor independiente y altamente respetado. Este estatus facilita sus relaciones con las ONGs bolivianas.

Mientras las IASs básicamente proporcionan servicios a Cordaid (proveyendo información y retroalimentación, organizando las visitas de los funcionarios de Cordaid, dando comentarios ocasionales sobre documentos de proyecto, etc.), también ofrecen algún tipo de monitoreo, consejería y apoyo técnico a las contrapartes de Cordaid. Esto se hace tanto mediante la contratación de consultores como mediante su propio equipo (en el caso de Paed, a veces con alguien del equipo de Desco, lo cual solo profundiza la identidad ambivalente de Paed). Algo de este apoyo se otorga a las ONGs de forma individual cuando estas lo requieren, lo cual parece ser efectivo (por ejemplo, se apoyó a ACLO en ciertos aspectos de su reorientación institucional). En otras oportunidades la asistencia se da en forma grupal (a través de talleres y capacitaciones con un grupo de contrapartes). Si bien aquí hay algún impacto percibido (quizas sobre todo entre las pequeñas ONGs, las cuales no estuvieron en nuestra muestra), hay cierta sensibilidad frente a estos eventos, en parte porque éstos son vistos por algunos como mecanismos para la diseminación de la política genérica de Cordaid.

ICCO tiene una relación ligeramente menos intensa con consultoras en cada país (Clave en Bolivia, ETC-Andes en Perú). En adición al apoyo que ofrecen a ICCO (en lo que es contratación de consultores, y la coordinación de evaluaciones), también proporcionan (o sugieren consultores especializados para que lo hagan) servicios específicos que la ONG requiere, y/o que ICCO recomienda para contrapartes particulares. Estas organizaciones, sin embargo, no proporcionan capacitación a grupos de contrapartes. Novib opera en una forma similar pero aun menos

¹⁵⁵ IAS es una instancia de apoyo y seguimiento.

¹⁵⁶ Mario Padrón y Godofredo Sandoval respectivamente

¹¹ Es de notar que a finales de 2002 PAED se independizó de Desco, y ahora se llama Nexus.

intensiva, trabajando con Clave en Bolivia y la Escuela para el Desarrollo en el Perú (una ONG/Consultora). Debido a que tiene pocas contrapartes Novib tiene menos necesidad de los servicios de apoyo local y recientemente ha decidido incluir del presupuesto de sus contrapartes, recursos específicos para que estas puedan contratar asistencia técnica, permitiendo que estas escojan la organización que mejor les convenga sin tener que recurrir primero al SAL de Novib.

Todas los SALs ocupan un espacio un poco complicado, algo que algunos manejan mejor que otros. Ellos no son la ACF, pero son claramente percibidos por muchas ONGs como el ‘oído’ de la ACF. En respuesta a esta percepción, algunas de ellos se esfuerzan por mantener su independencia lo más posible, rehusando (aun cuando la ACF lo solicita) comentar sobre las propuestas de proyectos o las cualidades generales de las diferentes contrapartes. Aunque para la ACF es a veces algo frustrante, esta actitud facilita la transparencia en las relaciones ACF-contraparte y mengua la percepción que las ICSs son como intermediarias y recomendadoras de financiamiento, antes que solo facilitadores. Otras son contentos de verse a sí mismos como ‘los ojos y oídos de Cordaid’¹⁵⁷ y, si bien jugar este papel ayude a Cordaid en el corto-plazo, probablemente agrave las relaciones con sus contrapartes en el largo plazo (así como las relaciones entre las ONGs en un país).

El SAL también juega un rol (igualmente complicado) de intermediario cultural. Este rol es necesario, en las palabras de un entrevistado, para reducir la ‘brecha cultural’¹⁵⁸ que se da entre las ACF y sus contrapartes y para mejorar el entendimiento mutuo. Ausente una oficina local de la ACF, el SAL probablemente constituye el mejor – pero no ideal – mecanismo para jugar este papel. La complicación se da cuando, jugando este rol, se empieza otra vez a influir en las decisiones de la ACF sin tener formalmente la autorización para hacerlo.

7.4 Actividades de fortalecimiento institucional

Mucho del trabajo de redes puede entenderse como iniciativas de fortalecimiento institucional, pero las ACF han proporcionado y apoyado un conjunto de otras actividades orientadas a crear capacidades que no están directamente ligadas a las redes. Sin embargo, nuevamente en este caso, fue casi imposible demostrar un impacto directo de estas actividades institucionales en las estrategias de vida de la población. Frente a ello, tratamos de identificar los efectos de las actividades a nivel de las ONGs en sí mismas y en este nivel encontramos más evidencia, aunque mucha de ella mixta.

Algunas actividades parecen haber sido bastante útiles. El programa PEYDI de Icco – que dio apoyo en la planificación estratégica (y sistemas de monitoreo y evaluación) fue muy apreciado por el IAA-Canas. Cuando este programa empezó, la mencionada institución se dio cuenta que estaba relativamente rezagada en cuanto a planes estratégicos y tomó plena ventaja del mismo. Hoy en día, percibe cambios en su propia institucionalidad y también en las formas cómo desarrolla los proyectos y entiende su propio trabajo. El mejor indicador de este efecto es que, aunque Icco ha concluido con el financiamiento de las actividades del PEYDI, el IAA ha continuado contratando los servicios de consultoría, esta vez con sus propios recursos.¹⁵⁹

De forma similar, Cipca valoriza mucho el apoyo de consultoría que Novib proporciona a fin de ayudar el desarrollo de sistemas de planificación estratégica, el monitoreo y evaluación:

¹⁵⁷ Acotación de un directivo de un SAL.

¹⁵⁸ Comentario personal, 27/3/01.

¹⁵⁹ Deberá notarse que más del 90 % de estos recursos han provenido durante los ‘90, directa o indirectamente de Icco.

parafraseando, en un documento Cipca comenta que ‘El nuevo tipo de relación que tenemos con Novib, que inculca el acompañamiento regular bajo formas de consultoría externa, antes que el de una evaluación auditora, ha sido muy positiva. Nos ha ayudado a identificar problemas y buscar soluciones conjuntamente y ha contribuido significativamente a crear un clima de confianza’ (Cipca 1999). En este caso, hay que anotar que tales sistemas también ayudaron a que Cipca conozca como responder a los requisitos que Novib puso como condición para que recibiera un financiamiento institucional más flexible, habiendo de este modo un tipo adicional de incentivo. Por otro lado, parece que para Cipca estos consultores también jugaron el rol de nexos culturales, similar al rol a veces jugado por los SALs que las ACF tienen. Es decir, los consultores fueron capaces de ayudar a Cipca a entender documentos de Novib, otrora ‘crípticos’, e interpretar que ‘...cuando los holandeses dicen esto, lo que realmente quieren decir es esto otro’.¹⁶⁰

Mientras se da mucho valor a estas formas de apoyo más individualizado (debido a que pueden adaptarse al contexto propio de las ONGs, y también implican partenariado más que mera capacitación), las iniciativas más generales de fortalecimiento institucional parecen haber tenido menos efecto. Así, la plataforma de Novib en Bolivia coordinó un esfuerzo inter disciplinario entre sus miembros (y posteriormente con algunos otros no-miembros) para desarrollar indicadores de desarrollo agrícola sostenible en los Andes y para elaborar guías para el diseño de los proyectos. Este fue un esfuerzo costoso, que involucró a 3 consultores trabajando 2 años a medio tiempo, implicó muchas reuniones y pruebas en campo y concluyó en un libro cuyas pautas, a la fecha, solamente han sido usadas por una ONG para diseñar una propuesta de proyecto para Novib (el cual fue retornado para su revisión, debido a que las pautas no incluían un análisis costo-beneficio). La incorporación de esta metodología por parte de las contrapartes de Novib ha sido desigual.

7.5 Planificación, monitoreo y evaluación (PME) y partenariado

Es difícil discutir el tema de PME independientemente de una discusión sobre partenariado, pues en la mayoría de casos, cualquier esfuerzo para establecer sistemas de PME que intentan monitorear efectos e impactos es percibido como algo que en gran medida responde al interés y la presión de la ACF. La demanda por evidenciar impactos se ve frecuentemente como un condicionamiento de las ACF (y otras agencias de financiamiento), en la misma forma cómo la gente que entrevistamos en las ACF perciben que ellos están bajo una gran presión del Ministerio para producir (y mostrar) lo propio.

Dicho de otra forma, el establecimiento de los sistemas de PME puede verse como el resultado de una cadena de condicionalidades. Es también frecuentemente percibido como una quimera, pues mucha gente entrevistada en este estudio (actual o anteriormente presentes en el Ministerio, las ACF o las ONGs) expresaron sus serias reservas acerca de la posibilidad de identificar o establecer impactos y vincular estos impactos a las intervenciones específicas de la cadena. La mayoría de los informantes (por lo menos en las ONGs) creen que están teniendo un impacto, pero muchos dudan que esto pueda ser mostrado de manera convincente a través de los sistemas de PME.

Sin embargo, ésta sería una interpretación demasiado negativa del trabajo que las ACF y las ONGs han hecho para establecer sistemas de PME. De hecho, ONGs como Cipca, IAA-Canas y

¹⁶⁰ Acotaciones de una entrevista con la administración mayor de Cipca

Cepes,¹⁶¹ manifestaron que valoraban el apoyo (y la presión de facto) que recibieron de Novib e Icco, respectivamente, para crear o fortalecer sus sistemas de M&E. En algunas instancias, se aprecia que este apoyo los ha ayudado a establecer sistemas que les dé suficiente credibilidad para ganar el acceso (o sostener) a financiamientos institucionales multi-anales, los cuales son otorgados por las ACF para apoyar programas de trabajo antes que solo proyectos. En algunos casos también se percibe que el ejercicio de establecer un sistema de M&E fue por si solo útil en la focalización, la clarificación y el mejoramiento de las formas como conceptualizan su intervención y su rol general como ONG. Dicho de otro modo, el esfuerzo de establecer un sistema de PME, efectivamente les permitió reconsiderar su modelos de desarrollo, de reducción de pobreza y de intervención.^{162,163}

Los logros de las ONGs en establecer tales sistemas de PME (y por lo tanto en cosechar cualquier beneficio de tales sistemas) es, sin embargo, desigual. Uno nota ligeramente una mayor evidencia de apoyo proactivo de Novib e Icco (vía consultores sub-contratados) que de Cordaid (ver Cuadro 7.3).¹⁶⁴ En alguna medida esto nos sorprende, pues Cordaid tiene los mejores servicios de apoyo dentro del país (los SALs de los cuales hablamos anteriormente). Estos SALs han dado apoyo en los PME, particularmente en relación a a Política Genérica. Intentando explicar, puede ser que el apoyo de Novib e Icco haya sido más especificado a los requerimientos institucionales individuales y que por esta razón sea más reconocido.¹⁶⁵

Cuadro 7.3

Sistemas y prácticas de PME en las ONGs de los estudios de caso

ONG (ACF)	Sistema de M&E orientado a impacto ?	Grado de implicación de la ACF en el montaje del sistema
Cipca (Novib)	Fuerte	Bastante
IPTK (Novib)	Moderado	Algo
Aclo (Cordaid)	Débil	Algo
Ccaijo (Cordaid)	Moderado	Limitado
Arariwa(Cordaid)	Fuerte	Limitado
Qhana (Icco)	Actualmente en desuso	Algo
IAA-Canas (Icco)	Moderado/fuerte	Algo

Fuente : Interpretaciones de los investigadores

Finalmente, vale indicar que necesariamente hay una relación synergica entre las iniciativas para fortalecer el aprendizaje entre las ONGs (por ejemplo, a través del Secretariado Rural) y el esfuerzo para establecer los sistemas de PME. Si las ONGs no son capaces de sistematizar sus experiencias y de demostrar por lo menos insinuaciones de impacto (positivos o negativos), tampoco tienen mucho que compartir con otros actores. No obstante, puede ser que la construcción de grandes bases de datos cuantificados no sea la mejor manera base para esbozar las lecciones que puedan ser compartidas; en lugar de ello, podría ser que las *sistematizaciones* de

¹⁶¹ Cepes no forma parte de nuestro estudio de caso, pero es la contraparte política de facto de Icco en el Perú y fue entrevistada varias veces durante esta investigación.

¹⁶² En un estudio de impacto más amplio y con otros indicadores, McGillivray y Zadek (1999) llegaron a una similar conclusión.

¹⁶³ El reciente ejercicio de Ccaijo en establecer un Plan Marco de Proyectos es una buena muestra de lo señalado (Ccaijo, 2000)

¹⁶⁴ Arariwa y Ccaijo tienen poderosos departamentos de PME – sin embargo su establecimiento aparentemente no ha recibido soporte significativo de Cordaid.

¹⁶⁵ Es el caso del IAA –Canas que fue una de las experiencias piloto del programa Peydi de Icco. Por su parte, Novib apoyó a Cipca directamente.

experiencias específicas (incluyendo las experiencias de impacto) pueden constituir formas mucho más adecuadas que promueven el de información y, por tanto, de promover el aprendizaje (tanto dentro y entre las ONGs). Si esto es así, se podría realizar un mayor esfuerzo en ayudar a las contrapartes para desarrollar esta capacidad de sistematizar. Al respecto, Novib indicó que alentó a Cipca a incluir la investigación aplicada como parte de su sistema de M&E. De todas maneras, el número de sistematizaciones útiles es todavía limitado entre las ONGs en general, y entre las contrapartes de las ACFs más específicamente. Resulta entonces necesario retomar este tema, sobre todo porque las redes como el SR y Chorlavi requieren de este tipo de insumo para cumplir su misión de ser forums de inter-aprendizaje.¹⁶⁶

7.6 Investigación rural y alivio de la pobreza

Estas observaciones nos llevan a reflexionar sobre el apoyo a la investigación en el desarrollo rural.¹⁶⁷ Históricamente las ACF – sobre todo Cebemo/Bilance – han sido una fuente importante de financiamiento para la investigación sobre temas relacionados al desarrollo rural. Esta investigación tuvo influencias directas e indirectas en el desarrollo rural en la región. Varios de los programas de desarrollo rural de Desco¹⁶⁸ surgieron directamente de investigaciones conducidas por Desco; en Bolivia, la investigación de Xavier Albó en Cipca ha sido tal vez la de mayor influencia en el pensamiento indigenista acerca de los lazos entre identidad, poder y desarrollo rural (van Niekerk, en prensa); y, la investigación que se ha llevado a cabo en el Centro Bartolomé de las Casas ha sido un recurso importante en los programas académicos donde muchos profesionales agraristas de los Andes y el Cono Sur se han capacitado.

Esta capacidad no-gubernamental para hacer investigación ha ido desde entonces reduciéndose considerablemente.¹⁶⁹ Desco en determinado tuvo diecisiete investigadores, ahora tiene dos; el CBC ya no tiene un programa de investigación y mantiene solo tres académicos quienes además trabajan fundamentalmente como administradores; etc. Lo irónico de todo esto es que mientras agencias ‘liberales’ tales como las ACF han reducido su apoyo a la investigación, las agencias más conservadoras han ido fortaleciendo nuevos centros de generación de pensamiento (por ejemplo GRADE en Perú). Es también irónico que en los últimos años lo que en parte ha cambiado el pensamiento holandés acerca del desarrollo rural en los Andes ha sido justamente una investigación (coordinada por investigadores holandeses: Zoomers, 1998). Entonces, los funcionarios de las ACFs y del DGIS saben muy bien (en carne propia) que el la investigación influye y tiene un valor. Finalmente, resulta también irónico que justo en el momento en que las ACF cortaron su apoyo a la investigación, el programa bilateral holandés empezó un programa innovador para apoyar la investigación en ciencias sociales en Bolivia – el cual, para completar la ironía, fue administrado inicialmente por la IAS de Cordaid.¹⁷⁰

El argumento que se da para justificar esta reducción en el apoyo a la investigación sobre el desarrollo rural ha sido que hay pocas evidencias que tiene impactos. También, es evidente que algunos de los funcionarios de las ACFs son escépticos del valor de la investigación. Específicamente en el caso de Cordaid, el apoyo a la investigación no encaja fácilmente dentro de

¹⁶⁶ Para una sistematización útil en Arariwa ver Chevarría, 2000. Chorlavi también ha lanzado recientemente un fondo competitivo para financiar tales sistematizaciones – el cual es financiado básicamente por Icco.

¹⁶⁷ Tema que cae de algún modo fuera de nuestros términos de referencia, pero parece importante.

¹⁶⁸ Estos programas fueron evaluados en marzo del 2001, con resultados más o menos positivos (Vellinga, com. pers., junio 6, 2001)

¹⁶⁹ El GOM esta sosteniendo algunas investigaciones en CEDLA en La Paz.

¹⁷⁰ Se trata del PIEB. Sinergia administró inicialmente este programa de investigación, pero recientemente esta se viene dando de forma independiente de esta organización.

la estructura de la Política Genérica; además, cuando (en el tiempo de Cebemo) se trató de encajar mejor la investigación en la Política Genérica, haciendo un puente entre la investigación del CBC y una red de ONGs (Coincide), el esfuerzo fracasó. Sin embargo, muchos de los equipos de la ONG entrevistados para este estudio, perciben esta carencia de investigación como una fallencia significativa y comparan el actual apoyo de la ACF a las actividades de investigación muy por debajo de lo que se dio en períodos anteriores.¹⁷¹

7.6.1 ¿Es solo cuestión de dinero? Problemas del partenariado en la Cadena de Cooperación

Las ACF siempre hablan de sus ‘contrapartes’ en Perú y Bolivia y al hacerlo inmediatamente invocan que la cadena de cooperación va más allá de simples flujos de recursos. En alguna medida este ‘más’ se refleja en las formas como se otorga el apoyo no financiero como lo descrito en este capítulo. Pero también implica más que esto – pues sugiere la noción de que las relaciones entre la ACF y las ONGs (y entre las ONGs y las comunidades) estén basadas en la confianza y en un compromiso que por lo menos hay que intentar superar los desequilibrios de poder en la cadena. Una definición precisa de partenariado escapa a las posibilidades de este informe y de cualquier modo estamos seguros sería rebatida;¹⁷² no obstante ello, señalamos que hubo un acuerdo general entre la mayoría de los entrevistados en Perú y Bolivia de que la calidad del partenariado entre las ACF y las ONGs había declinado en el tiempo.¹⁷³

En varias ocasiones, los entrevistados usaron la analogía del matrimonio para referirse a este problema de partenariado. Indicaron que, tal como los matrimonios que han sido prolongados sin ser cuidadosamente conversados y revisados, muchos de las partenariados ACF-ONG están bajo tensión o en proceso de deterioro. Los indicadores de este empobrecimiento en el partenariado incluyen:

- Una creciente condicionalidad ligada a los programas y proyectos de la ACF
- Crecientes demandas por impacto y por sistemas de M&E
- Una reducida voluntad de dar financiamiento institucional (o sea, hay cada vez más financiamiento para proyectos específicos)
- La percepción de que hay una tendencia creciente en las ACF de imponer agendas (aludiendo específicamente a la Política Genérica de Cordaid)
- Una reducida voluntad o tiempo para discutir temas políticos más amplios.

Entre los muchos factores que explican estos cambios se señalaron:

- La creciente presión que el gobierno holandés ejerce sobre las ACFs por producir impactos y rendir cuentas, así como la tendencia de las ACF para responder defensivamente a esta presión.
- La creciente carga de trabajo de los funcionarios de las ACFs.
- La incorporación de nuevos funcionarios a quienes fueron se perciben como más tecnócratas, menos interesados en conocer la larga historia y dinámica del Perú o Bolivia y, como resultado, menos capaces a contribuir con ideas útiles y adecuadas al contexto.

¹⁷¹ Referimos las opiniones tanto de los equipos de las ONGs que no hacen investigación como de aquellas que previamente tuvieron mayor capacidad de investigación.

¹⁷² Ver ‘Cuestionando el partenariado: La Realidad de la Cooperación y las Relaciones de la ONG’ Boletín IDS julio 2000; ver también Ccaijo, 2000.

¹⁷³ Una posición argumentada mayormente por las ONGs Latinoamericanas en *La Realidad de la ayuda Externa. América Latina al 2000 1999*. Lima. Ayuda en Acción/Ayuda en acción/ALOP. El mismo caso es argumentado generalmente para el Perú en: Valderrama (2001) y Valderrama, Negrón y Picón 2000. (nótese que Valderrama jugó un importante rol en la escritura de *La Realidad de la Ayuda Externa*).

- La salida progresiva de la ‘vieja guardia’ de las ACF, personas quienes eran más confiables y más solidarios, y quienes tenían experiencia personal de anteriores contextos políticos en los dos países.

Si bien hay alguna verdad en cada una de estas observaciones, estas no necesariamente conducen a afirmar que dentro de las ACF el compromiso con el partenariado se ha debilitado. Lo que es claro, es que muchas de las ONGs entrevistadas están ahora menos entusiasmadas que antes con su respectiva ACF. Este desencanto es particularmente grande en el caso de Cordaid cuyapolítica genérica, a decir de un Director, ‘no permite discusión’. El sentimiento de que la calidad de las relaciones se ha empeorado es particularmente acucioso en organizaciones como Desco, Ccaijo, Arariwa y el Centro Bartolomé de las Casas, aunque el mismo Icco también notó este problema (Verhallen, 2000).¹⁷⁴

A pesar de lo dicho, nos parece importante no sobre-estimar este tema. De hecho, en la práctica, puede ser que algunos de los cambios que las ONG notan en la ACF no sean tan negativos. Constituirán un paso adelante en la medida en que estos cambios lleven a que las decisiones sobre financiamiento, proyectos y otros temas estratégicos estén sujetas a criterios racionales y no se basan solamente en relaciones de confianza y fe, o por lo menos permitan una mayor claridad entre todos los implicados respecto a qué y a quién se está financiando realmente. En este sentido, estos cambios reflejan la medida en la cual, no son solamente las ONGs del Ande, sino también las ACF, quienes se han institucionalizado progresivamente en las tres décadas pasadas. Tal institucionalización significa que las relaciones de cooperación llegan a estar cada vez menos basadas en las relaciones personales (donde las cuestiones de confianza influyen más) y de algún modo siguen procedimientos más formales. El reto, por supuesto, es no ir demasiado lejos en esta dirección y – de hecho, muchos de los involucrados perciben claramente que este es un riesgo real, y en la medida en que ello suceda hará que la cadena de cooperación Holanda-Andes se convierta cada vez más en una simple ventana de financiamiento.

Un aspecto crítico del partenariado que ha sido importante y que vale la pena proteger (ver Capítulo 8) es la participación de las ACF y las ONGs en las discusiones sobre la definición de la política de cada uno de ellos. Esta es claramente un área sensible y algunas veces ambos lados han rebasado los límites, pero hay muchos casos donde la contribución de cada uno ha sido altamente valorada. Novib se ve como un participante en la definición de la política de sus contrapartes – una participación que es altamente valorada aun cuando algunas veces parece un poco excesiva. Cepes y Tierra valoran a Icco como un socio con quien se puede tener discusiones muy productivas. Del mismo modo, hay casos donde la ONG ha pedido un aporte intelectual de la ACF. Como un ejemplo, a mediados de los ‘90 aunque Arariwa no buscaba el dinero de Bilance, pero sí quería mantener la relación debido a que sentía que podía aprender de los comentarios de Bilance – y, de hecho, ellos ayudaron a Arariwa a diseñar su re-estructuración interna.¹⁷⁵

De forma similar, por parte de la ACF también hubieron momentos en que buscaron estrechar la relación. Por ejemplo, cuando la plataforma de las contrapartes de Novib en el Perú influyó en la política de Novib (Wehrkamp, 1990: 1), cuando las ONGs ligadas al MBL también influyeron en el pensamiento de Novib sobre Bolivia y cuando Desco (en la persona de Mario Padrón) tuvo una influencia notable sobre el pensamiento y política tanto de Cebemo como de Novib. Sin embargo,

¹⁷⁴ En palabras de un director: ‘la vieja idea del partenariado está muerta’.

¹⁷⁵ Parcialmente a sugerencia de Bilance-Cordaid, Arariwa dividió sus actividades en mini-Arariwas, semi-autónomas y con programas auto-presupuestados. Cordaid lo alentó fuertemente sobre la base que los diferentes componentes (capacitación de adultos, producción comercial de semillas, asistencia técnica y el centro de capacitación profesional) eran muy diferentes para ser administradas dentro de la misma organización.

parece que ahora las ONGs andinas tienen bastante menos influencia en la definición de las políticas propias de las ACF que en el pasado (aunque para confirmar plenamente esta sugerencia se requeriría de un mayor trabajo). En este sentido, la relación de poder se ha vuelto más desbalanceada – las ACF pueden influir en la política de la ONG (a través del peso del dinero), pero las ONGs en cambio tienen menor habilidad de influir sobre la política de la ACF (tal vez porque a su turno esta es crecientemente influenciada por el peso de los propios donantes de las ACF). Como resultado, hoy en día es difícil hablar de una formulación conjunta de políticas (c.f. Verhallen, 2000).¹⁷⁶ Ahora las ACF inducen la política de la ONG más de lo que la ONG influye en las políticas de la ACF. Uno de los indicadores más evidentes de ello es la forma en la cual los tres temas transversales en el programa de co-financiamiento (género, derechos humanos y medio ambiente), aparecen repetidamente como temas clave en las propuestas de las contrapartes de la ACF, en sus documentos políticos, así como en los grupos de trabajo de la plataforma de las contrapartes de Novib en el Perú.

Aun cuando uno no quisiera volver a una situación en la cual las grandes decisiones de financiamiento son aprobadas puramente sobre la base de las relaciones personales, esta última observación constituye un paso atrás. Uno de los retos críticos en el futuro de la cadena de cooperación será reabrir estos espacios para el diálogo (volveremos a este punto en el Capítulo 8).

7.7 Partenariado hacia las comunidades

Si siempre ha sido difícil igualar las relaciones de poder y mantener los partenariados entre las ACF y las ONGs, lo ha sido más aun en las relaciones entre las ONGs y la población rural. La impresión general de los estudios de caso es que esta ha sido una relación entre un proveedor de servicios y sus clientes, antes que entre ‘contrapartes’. Esto no es necesariamente algo malo: los clientes pueden ser satisfechos con los proveedores de servicios. Sin embargo, una relación proveedor de servicios-cliente nunca es una en la que los participantes realmente unen fuerzas. Más aún, dado que la estabilidad financiera del proveedor de servicios (las ONGs) no depende del pago de sus clientes (la población rural), estos últimos no disponen de una forma efectiva de expresar insatisfacción.

En alguna medida, si es cierto que las ONGs conocen relativamente poco acerca de la dinámica de las estrategias de vida de la gente con quienes trabajan, entonces esto es un buen indicador de la ausencia de participación de estas poblaciones en el establecimiento de las agendas de las ONGs, dejando por tanto de lado la idea de partenariado. Luego, mientras los proyectos siempre han sido diseñados sobre la base de información obtenida a través de diagnósticos, ha habido mucha menor identificación participativa de las prioridades del proyecto y de sus componentes. A este respecto, resulta ilustrador que en un taller de devolución de los resultados iniciales de nuestro trabajo de campo a una ONG, el equipo presente estuvo claramente sorprendido por algunos de los materiales presentados en tanto éstos resaltaban aspectos de las estrategias de vida local que ellos no habían considerado previamente. Su comentario fue que debieron primero haber estudiado y consultado a las comunidades antes de diseñar el proyecto.

¹⁷⁶ Otra vez, este tema no se limita a las ACF, pero las percepciones generales de las ONGs Latinoamericanas es que en sus relaciones con sus tradicionales donantes europeos: “los terminos de la relación entre las ONG del norte y del sur aparecen marcados por nuevas significaciones .. es perceptible una tendencia general que evoluciona de una logica de la solidaridad y el partneriado a una logica de pragmatismo y proyectos. Muchas ONG del norte imponen cada vez mas unilateralmente sus prioridades geograficas, tematicas, o sectoriales, introduciendo,, incluso, constantes cambios en los criterios. Antiguos conceptos como el desarrollo y la transformación democratica aparecen un tanto relegados por preocupaciones como la eficiencia.” (Ayuda en Acción/ALOP, 1999: 56).

Si es que hay poca participación a nivel de diseño de proyecto, lo hay aun menos a nivel de la estrategia general de la ONG. Solo en un caso – el de IAA-Canas – la ONG ha tratado consistentemente de coordinar su trabajo con las organizaciones campesinas existentes a nivel supra-comunal. Esto, sin embargo, se debe al compromiso político con el trabajo de la Federación Departamental de Campesinos del Cusco (FDCC), el cual en cierto momento fue mediado por partidos políticos (aunque menos hoy en día en que la Federación, con el apoyo del IAA, firmó un pacto con Alejandro Toledo previo a las elecciones presidenciales, sin intermediación partidaria).

En otros casos, los partidos políticos han complicado las relaciones entre las ONGs y la población rural – el caso más notable es el del IPTK. Así, aunque no cabe duda que el IPTK contribuyó significativamente a la formación de líderes y de capacidades comunales en Ravelo, este fue siempre bajo el entendimiento de que luego se esperaba que los beneficiarios den un su apoyo al partido político de la ONG. Esto puede verse como un condicionamiento a la gente del campo para acceder al apoyo de IPTK¹⁷⁷ – es tan así que, alguien comentó durante la investigación, que mientras Cipca focalizó su atención en *los viables*, IPTK concentró su apoyo en *los leales*. Resulta claro que esto complica cualquier coyuntura en la que la gente del campo pueda influir con sus propias agendas en la estrategia de la ONG.

La ausencia de mecanismos de coordinación estructural entre las ONGs y la población rural, que faciliten que cada parte participe formalmente en la toma de decisiones, también hace más difícil decir que las ONGs y la gente del campo han sido capaces de desarrollar algún sentido de misión ó visión conjunta para los sectores donde viven y trabajan. Muy razonablemente puede argumentarse que esto está cercano a lo imposible debido a que la población rural no tiene organizaciones representativas – por ejemplo, muchos cuestionan la representatividad de la FDCC (la contraparte de IAA-Canas). Tal vez lo mejor que se ha hecho en este sentido se ha dado en *algunos* de los Comités de Gestión de Microcuencas y Comités Distritales de Desarrollo en el Cusco, los cuales – aun cuando no tienen establecida una voz formal en la toma de decisiones dentro de la ONG– sirven para ejercer alguna influencia sobre las acciones de las ONGs. Muchos (la mayoría?) de estos comités, sin embargo, siguen muy dependientes de las ONGs, limitando otra vez el espacio que tienen para criticar.

El desequilibrio fundamental en las relaciones ONG-comunidad es similar al desequilibrio fundamental en la relación ONG-ACF. Es decir, la comunidad depende de los recursos de la ONG, pero no viceversa (y la ONG depende de la ACF, pero no viceversa). Esto inevitablemente influye en los incentivos; debilita el incentivo para la ONG (o alternatively la ACF) de permitir a la comunidad (o alternatively a la ONG) participar formalmente en los procesos de planificación; y, del mismo modo, debilita los incentivos para la comunidad de decir a la ONG (o la ONG a la ACF) lo que realmente necesita y lo que realmente piensa. Hay aquí mucho campo para experimentar con diferentes mecanismos de financiamiento que pudiesen ayudar a cambiar esta relación.

7.8 Sinergias entre los programas bilaterales y los de cofinanciamiento

Aunque son distintos en términos administrativos, hay muchos vínculos entre el programa bilateral holandés y el de cofinanciamiento. Mientras los flujos financieros representan uno de estos vínculos, tal vez para entender las relaciones entre estos dos campos se deba ver sobre todo

¹⁷⁷ De la misma forma en que se da el establecimiento de los sistemas de PME para la ONG en sus relaciones habituales con Novib.

las formas en las cuales las redes sociales atraviesan las divisiones entre gobierno y sociedad civil, tanto en Holanda como en los Andes. Estas redes han canalizado recursos, ideas, innovaciones políticas, etc., aunque con una intensidad que varía a través del tiempo.

El vínculo más simple entre los dos programas es el financiero. Las actividades de las ACFs en el Perú y Bolivia han sido sostenidas no solo por recursos de cofinanciamiento sino también por fondos bilaterales. Las ACFs vieron crecer sus actividades significativamente en el Perú, por ejemplo, cuando en 1985 DGIS declaró que Perú iba ser un país prioritario, así creando la posibilidad de que las ACF pudieran acceder a fondos adicionales. Novib informó inmediatamente a sus contrapartes de esto y dentro de ese año fueron financiados tres nuevos proyectos de ONGs a través de esta ventana (Wehrkamp, 1990:2021). En los '90s Novib e Icco continuaron accediendo a los recursos de DGIS para proyectos muy caros, uno de los cuales fue el programa de IAA-Canas en el Cusco. El lanzamiento del Programa Andino por el Ministro Bukman fue también una importante fuente de financiamiento para las ACF y sus contrapartes en ambos países. En Bolivia, mientras hubo una inversión de las ACF de 100 millones de Florines entre 1970 y 1995 via el programa de cofinanciamiento, el Programa Andino del DGIS destinó por su parte otros 104 millones de Florines a las ACFs; por lo tanto, 27 por ciento de toda la ayuda holandesa a Bolivia fue canalizada vía las ACF (IOB, 1998: 117).¹⁷⁸ Más de la mitad de esta cantidad fue desembolsada entre 1990 y 1995, haciendo de los '90s la mayor y más significativa década presupuestaria para las ACF en Bolivia (Cuadro 7.4).

Cuadro 7.4
Distribución de desembolsos por período y por ACF (porcentajes)

Período	Bilance	Hivos	Icco	Novib	Total
1970-74	1.1		0.1	0.3	0.4
1975-79	11.8	1.7	0.4	5.0	5.1
1980-84	22.1	14.4	8.0	10.6	13.0
1985-89	28.9	28.5	22.3	26.7	26.1
1990-95	36.1	55.4	69.2	57.4	55.4
Total (%)	25.3	8.0	30.0	36.7	100.0
Total (FI)	51,646,000	16,356,000	61,274,000	74,754,000	204,030,000

Fuente: Adaptado de IOB, 1998: 123

Estos vínculos financieros han sido útiles tanto para las ACF como para el DGIS. Han permitido al DGIS ampliar sus lazos con la sociedad civil de los Andes de una forma que de otra manera hubiera sido difícil. Los funcionarios del programa bilateral (inclusive los que son críticos de las ACFs y ONGs) reconocen que este mecanismo de financiamiento permite apoyar actividades que resultan demasiado sensibles para que sean directamente financiados por el programa bilateral. También – a veces muy explícitamente – el programa bilateral ha visto estos flujos como instrumentos para suscribir el apoyo de la ACF al subsecuente presupuesto de cooperación en Holanda. A las ACF, este financiamiento les permitió enfrentar huecos en sus presupuestos (como en el caso del programa de Novib en Bolivia en los 1980) y ampliar o profundizar su cobertura. En la práctica ello ha significado que sus contrapartes reciban el financiamiento desde dos ventanas separadas del gobierno Holandés – el programa de cofinanciamiento y el programa

¹⁷⁸ El mismo informe señala que 'puesto que las ONGs bolivianas estuvieron también involucradas en actividades financiadas por otras categorías presupuestales, fueron responsables de la implementación del 47% de todos los desembolsos' (IOB, 1998: 117 – 118). Presumiblemente esto significa que ellas también implementaron algo más de un cuarto del programa bilateral.

bilateral. Por ejemplo y continuando con el caso de Novib, los fondos del Programa Andino en Bolivia les permitió empezar a trabajar con AIPE (una red de ONGs) y, a través de esta ventana, canalizar fondos adicionales a ONGs individuales con quienes ya estuvieron trabajando (IPTK y Proagro). De manera similar, Icco pudo canalizar fondos adicionales al IAA-Canas en el Perú. Durante los '90s en Bolivia, los fondos bilaterales apoyaron las relaciones de las ACFs con Procade, Cipca, Fondecó y varias ONGs en Cochabamba; en el Perú, permitieron que Icco apoye a proyectos de riego en Lambayeque, el programa de Novib con Cidiag y el de Cordaid con Cadep. En muchos casos, estos fondos permitieron inversiones en infraestructura más masivas y más caras (por ejemplo para riego) que pudieron haber sido difíciles de cubrir utilizando solo los recursos de cofinanciamiento. Estos fondos han sido particularmente atractivos para las ACF porque, aun cuando provienen del programa bilateral, la embajada y la oficina local del DGIS tienen muy poco espacio para monitorear el uso de los mismos. Así, a veces cuando la embajada trató de hacer esto (por ejemplo en Bolivia),¹⁷⁹ la ACF fue capaz de movilizar sus contactos políticos en Holanda a fin de prevenir aquello que veían como oficioso.

Mientras estos vínculos financieros representan tal vez las relaciones más tangibles entre el programa de cofinanciamiento y el bilaterales, quizás más interesante es la forma en la cual los dos programas se han ayudado mutuamente a expandir sus actividades. Esto ocurrió de forma distinta entre el Perú y Bolivia, reflejando las diferencias políticas en los dos países. En el Perú, el programa bilateral fue importante mucho antes que los programas de las ACFs. Estos últimos empezaron a crecer recién hacia mediados de los '70, recogiendo el legado del régimen de Velasco al cual el programa bilateral había apoyado intensamente. Más tarde, la expansión de las operaciones de las ACFs en muchos se edificó directamente sobre las relaciones que ya se habían construido vía diferentes partes del programa bilateral (Nuffic, apoyo a Cencira, Sinamos, Proderm, etc.)¹⁸⁰ En varios casos, las fases iniciales de estos partenariados pudieron verse como esfuerzos para seguir financiando los temas principales de las reformas de Velasco (por ejemplo el apoyo a Cedep, Cidiag, IAA-Canas y la CNA). Tanto personas como sus ideas se trasladaron desde el estado peruano (donde habían sido apoyados por los fondos bilaterales holandeses) a las ONGs peruanas (donde fueron financiadas por los fondos de cofinanciamiento holandeses). En algunos casos, las ideas también se trasladaron más allá de la frontera, hacia las ONGs Bolivianas.¹⁸¹

En alguna medida esta relación fue recíproca. Experimentos como el PREDES en Cusco (una iniciativa de alivio de la pobreza promocionado por el programa bilateral)¹⁸² reflejó un intento de ligar un esfuerzo del gobierno peruano al trabajo de algunas de las contrapartes más importantes de las ACF en el Perú. En este sentido fue un intento de construir algo sobre la base de las capacidades que estas ONGs habían desarrollado en el curso de sus relaciones con las ACFs (y otras agencias Europeas). Aunque el experimento de PREDES finalmente abortó, éste dejó como herencia un 'modelo' para la coordinación de la sociedad civil a nivel distrital que subsecuentemente llegó a ser el tema central en el trabajo de las ONGs en el Cusco, especialmente ARARIWA (Azpur, 1999; Valderrama, 1998). Del mismo modo, un apoyo reciente del DGIS a los esfuerzos de gestión en el Valle del Vilcanota en el Cusco se erigió

¹⁷⁹ Las razones para tal monitoreo han sido varias, pero en los casos en Bolivia en los '90s la embajada sintió que los fondos no fueron utilizados honestamente por las ONGs involucradas.

¹⁸⁰ El ejemplo más reciente fue la donación Ministerial a ETC para abrir su oficina en Lima; ETC (entre otras cosas) pasó a cumplir las funciones de la agencia de servicios de apoyo para Icco.

¹⁸¹ Por ejemplo, los métodos para transmitir las prácticas de gestión del riego desarrollados en el Proderm fueron continuadas por IAA-Canas. Posteriormente, el IAA-Canas socializó su metodología en el Secretariado Rural y recibió las visitas de las ONGs bolivianas específicamente interesadas en aprender acerca de estas técnicas de comunicación/extensión.

¹⁸² Aunque por un funcionario del programa que había trabajado previamente para las agencias de co-financiamiento.

directamente sobre la base de los Comités de Desarrollo Distrital y de Gestión de Microcuencas que fueron promocionados por las ONGs (tales como Ccaijo y Arariwa) en la década pasada. De este modo, las ideas y los experimentos han circulado entre los programas de financiamiento bilateral y de las ACFs via interesantes e importantes modalidades.

En Bolivia, las relaciones que sostienen el programa de las ACFs fueron desarrolladas antes que creciera el programa bilateral (IOB, 1998: 117), reflejando el hecho de que durante los períodos autoritarios de los gobiernos de Banzer y García Mesa las ACFs querían estar cerca de la sociedad civil boliviano al mismo tiempo que el programa bilateral quiso distanciarse de estos gobiernos. A mediados de los '80, cuando el programa bilateral empezó a crecer, en muchos casos se hizo sobre la base de las capacidades de las ONG que habían sido en parte construidas con el apoyo de las ACFs. Esta sinergia llegó a ser más clara en los '90 cuando tanto el gobierno de Paz Zamora, pero especialmente el gobierno de Sánchez de Lozada, perseguían políticas claramente diseñadas sobre la base de innovaciones desarrolladas por las ONGs apoyadas por las ACF. Como muestra de ello, podemos decir que pareciera que la Ley de Participación Popular esbozó ideas de desarrollo micro-regional y de desarrollo local municipal sobre la base de lo elaborado en diferentes programas de financiamiento de las ACFs: por ejemplo PRACA/PROCADE (apoyado por el GoM) y Cipca (apoyado por Novib). Más aún, en este período varios profesionales de las ONGs, vinculados desde mucho tiempo atrás a las ACF, se trasladaron al gobierno transmitiendo las ideas políticas (y las destrezas) que habían desarrollado en el curso de su trabajo con las ONGs.

Esta breve revisión histórica de las formas en las cuales las ideas políticas (y los innovadores) se mueven de una esfera institucional a otra proporciona una interpretación algo diferente – y más optimista – de las sinergias (muchas veces no planificadas) que se han dado entre los programas bilaterales y los de co-financiamiento, que aquella interpretación que emerge de entrevistas específicas con los funcionarios en ambos lados de la cooperación. Así, en las entrevistas para este estudio, los informantes tendieron a argumentar que los lazos entre los dos programas no son particularmente fuertes.¹⁸⁴ En el mejor de los casos, estas entrevistas tendieron a indicar una carencia de coordinación – la gente indicó que los funcionarios de la ACF no siempre visitan la embajada cuando están en el país; y si lo hacen, las conversaciones tienden a ser momentos muy formales de intercambio de información antes que de diálogo acerca de estrategias de desarrollo. Para algunos esto parece muy apropiado: dejar a las ACFs hacer aquello para lo que son buenas y dejar a la embajada en lo que sabe hacer; dejar a las ACFs comprometerse en proyectos algo más sensibles con la sociedad civil, mientras la embajada tratará con el gobierno y la política pública; etc. En el peor de los casos, las entrevistas indicaron dificultades en las relaciones: ‘ellos no confían en mí, nosotros tampoco confiamos en ellos’ dijo un funcionario de la embajada refiriéndose a los ‘90 en Bolivia (aunque el grado de confianza también depende de las relaciones personales involucradas).¹⁸⁵

No obstante estas afirmaciones, la historia sugiere que *a lo largo del tiempo* se dió una significativa sinergia entre el programa de cofinanciamiento y el bilateral – aun si éste ha sido más accidental que planificado. Esta no es simplemente una observación académica tirada de los pelos; más bien tiene significado para el enfoque sectorial adoptado por el gobierno holandés. Tal enfoque insiste en que existe una distinción nítida entre el gobierno y la sociedad civil y, en esencia, arguye que ‘el gobierno’ y ‘el país’ son sinónimos. Esto no puede ser. La propia experiencia de Holanda en el Perú y Bolivia, muestra que la frontera entre el gobierno y la

¹⁸⁴ Recientes conversaciones entre las ACF y la embajada en Bolivia acerca de la posibilidad de un programa coordinado de apoyo a las organizaciones económicas campesinas indican que esto puede estar cambiando.

¹⁸⁵ Momentos en que las relaciones fueron muy cordiales en el Perú.

sociedad es muy porosa. Algunas veces, los gobiernos han diseñado sus programas sobre las ideas y capacidades desarrolladas en la sociedad civil; otras veces, cuando el gobierno pasó a ser menos pro-pobre, los funcionarios han retornado a las ONGs para continuar con su trabajo. La fortaleza de la experiencia de Holanda en los dos países es que ha sido capaz de trabajar en ambos lados del río – hubiera sido una experiencia con bastantes menos resultados si no lo hubiera hecho.

De hecho, las recientes tendencias en el programa bilateral indican que el grado de interacción entre los programas de cofinanciamiento y bilateral estarían cambiando. En el Perú esto resulta más claro pues, más o menos desde 1999, las únicas actividades bilaterales a ser apoyadas se relacionan a temas de protección ambiental, con una concentración en temas de la selva Amazónica, áreas protegidas, energía renovable y fortalecimiento institucional. Los tres primeros sectores no son tan importantes para las tres ACFs estudiadas y, por tanto, es mucho más probable que el Ministerio encuentre contrapartes del gobierno (debido al enfoque sectorial) o del mundo de las ONG ambientalistas internacionales antes que entre las ACF o sus contrapartes. Es de notar que aun con esta reducción en tamaño, en 1999 los desembolsos bilaterales llegaron a 11 millones de dólares, un monto que apenas excede el gasto total de las tres ACFs estudiadas aquí (cuyos desembolsos total fueron de US\$ 10.4 millones en 1999).¹⁸⁶

En Bolivia, la presencia bilateral sigue siendo fuerte. Mientras, el programa bilateral previo estuvo concentrado en Chuquisaca, Potosí, Cochabamba y Tarija (áreas donde el programa de co-financiamiento también tuvo una concentración), bajo el enfoque sectorial el trabajo se coordinará a nivel de ministerios nacionales. Bajo este enfoque, el apoyo bilateral se centrará en la educación, la descentralización y el desarrollo productivo rural, guardando como temas transversales género, medio ambiente y pueblos indígenas. Es de remarcar que las tres áreas y los tres temas son muy similares a aquellos enfatizados por las cadenas de cooperación estudiadas en esta investigación, aunque hubo muy poca evidencia de que se habían dado esfuerzos para coordinar o retroalimentar lecciones entre el Ministerio y las ACF. Esto nos parece desafortunado porque la experiencia acumulada de las ACFs y sus contrapartes tendría mucho por ofrecer. Un sector en el cual ha habido cierta coordinación ha sido en el desarrollo rural productivo: en los inicios del 2001, el Ministerio se reunió con las ACF y SNV en La Paz para discutir como podrían coordinar esfuerzos en un programa de apoyo a las organizaciones económicas rurales. Sin embargo, hay también otros temas en donde hay una convergencia de intereses entre los programas de desarrollo productivo del Ministerio y la experiencia acumulada de las ACF: por ejemplo, su documento estratégico habla de estrategias de vida multi-funcionales pero su intervención parece privilegiar la agricultura.¹⁸⁷ Nuevamente, en este campo pareciera que existe mucho espacio para un aprendizaje mutuo y para que las ACF y sus contrapartes busquen contribuir con sus experiencias al diseño de políticas.

¹⁸⁶ Extraído de la Embajada del Reino de los Países Bajos, Lima, Perú, 2001.

¹⁸⁷ Ver Embajada del Reino de los Países Bajos, La Paz, Bolivia, 2001.

8 Resumen y conclusiones

En el presente capítulo resumimos y diseñamos conclusiones a partir de los argumentos presentados anteriormente. De nuevo, para estructurar estas conclusiones se usa el marco conceptual de estrategias de vida presentado en el capítulo 1. Empezamos comentando el contexto regional de la última década, dentro del cual los niveles de vida cambiaron y, luego, revisamos la evidencia empírica de tales cambios en las áreas estudiadas. Seguidamente alcanzamos conclusiones sobre las contribuciones de la cadena de cooperación de ACFs a estos cambios y comentamos los costos de estas contribuciones, aun cuando no se llega a hacer aproximaciones a un análisis costo-beneficio. Luego, intentamos explicar las razones que justifican porqué la cadena de cooperación hizo tales contribuciones y porqué no hizo otras. Cerramos este capítulo con una breve reflexión sobre las implicancias de estos resultados.

Las conclusiones a las cuales arribamos están basadas en una muestra relativamente pequeña – a partir de estudios de caso que forman parte de programas mayores, considerando solo un pequeño sub grupo dentro de las contrapartes de las ACF. Sugerimos entonces que estas sean consideradas en esa medida. Por otro lado, estamos convencidos que la muestra es representativa y que los resultados no serían muy diferentes si se considerara una muestra mayor o una diferente.

8.1 Revisión de las estrategias de vida en los Andes

Contextos globales en Perú y Bolivia

El marco conceptual introducido en el Capítulo 1 sugiere que, en términos amplios, se puede pensar que las estrategias de vida están en función de tres grandes campos: (i) los activos que la gente tiene a su disposición en un momento determinado; ii) las estructuras sociales e institucionales que afectan el acceso a, y control de, estos activos; y, iii) las estructuras sociales e institucionales que determinan la forma de uso de los activos, su transformación y reproducción¹². Un cambio en cualquiera de estos campos podría conducir a un cambio en las oportunidades económicas de la gente, en sus capacidades y sentido de empoderamiento, así como en la calidad del medio ambiente físico en el cual se desenvuelven. En este sentido, cada campo constituye un área de potencial intervención para los programas de desarrollo (Cuadro 1.1.)¹³ y el impacto final de una intervención en cualquiera de ellos se verá afectado por las condiciones dadas en los otros campos. Así, por ejemplo, la reforma agraria en el Perú (en tanto esfuerzo por reordenar las reglas institucionales y estructuras sociales que determinaban el acceso social al capital natural) tuvo impactos limitados en los ingresos rurales, debido a que las estructuras de mercado presentes durante la década de 1970 y 1980 mantuvieron bajos precios para la agricultura y, por lo tanto, redujeron las posibilidades de los campesinos para transformar su mayor acceso a capital natural en incremento de sus ingresos¹⁴. Las mismas interacciones afectan el impacto de la cadena de cooperación: de forma más específica, en la medida en que las intervenciones estudiadas

¹² Visto de esta forma, es claro que el marco conceptual de “estrategias de vida” resulta ser una extensión de una reflexión teórica mayor para entender los modos de producción campesinos y de pequeñas economías.

¹³ Volviendo a nuestras dos nociones de desarrollo presentadas, se da también el caso de que estos campos son continuamente afectados por el desarrollo más amplio del capitalismo en la región.

¹⁴ Se dieron, asimismo, muchos otros problemas en el proceso de reforma agraria peruana.

estuvieron principalmente orientadas a incrementar la disponibilidad de los activos de la gente y prestaron muy poca atención al desafío de cambiar las instituciones y las estructuras existentes, su impacto final estuvo influenciado por estas otras condiciones estructurales e institucionales. Sobre este punto volveremos más adelante.

Tal como se discute en el Capítulo 2, la tendencia general que emerge de la literatura sobre agricultura y estrategias de vida en los Andes peruanos y bolivianos apunta – a nivel agregado – a afirmar que, durante la última década, se ha podido observar muy poco progreso. Así, el estudio realizado por el VMPPFM-BM (VMPPFM-BM, 1998) en 40 comunidades del altiplano de Bolivia y Perú sugiere que el 79% de la población entrevistada observó la disminución de su productividad agrícola¹⁵ y, entre los más pobres, este porcentaje llegó al 94%. En el Perú, durante la última década, los niveles de pobreza rural se mantuvieron y hasta crecieron, de modo que dos de cada tres habitantes del campo son considerados pobres (Escobal, 2001).

Estos mismos estudios sugieren que los factores que explican la persistencia de la pobreza rural son inherentes a la base de activos que poseen los campesinos, a la política macro y a las condiciones estructurales que afectan la productividad de tales activos. En el estudio realizado en Bolivia (VMPPFM-BM, 1998) la caída de la productividad fue principalmente explicada por problemas en la cantidad y calidad de activos en capital natural (agua y suelos) que la gente disponía, lo cual a su vez era una consecuencia del crecimiento demográfico, de los cambios climáticos y de los efectos acumulativos de la degradación de recursos. Aun cuando la Ley de Participación Popular fue implementada 3 años antes de ser realizado este estudio, se observó que, a juicio de los entrevistados, en ese corto período la Ley todavía no había tenido un efecto positivo en la situación de la economía rural. En el Perú, Escobal (2001: 506) y otros autores afirman que el estancamiento rural tuvo mucho que ver con las políticas de liberalización del comercio de productos agrícolas, de cambios en la propiedad de la tierra, de eliminación de subsidios a la producción e insumos agrícolas y de una drástica reducción del apoyo a la pequeña agricultura, implementadas durante los años noventa. Estas mismas políticas también caracterizaron a la economía boliviana y, en ambos contextos, las posibilidades de la gente de enfrentar tales cambios estuvieron basadas en su disponibilidad de activos. De esta forma, el impacto negativo de dichas políticas en la pequeña agricultura peruana parece haberse traducido en una mayor dedicación de los campesinos a actividades no agrícolas generadoras de ingresos (Escobal, 2001) donde su potencial de generación de ingresos y sus posibilidades de participar en actividades mejor pagadas estarían directamente correlacionadas con su acceso a crédito, nivel de educación (capital humano acumulado) y el acceso a determinados activos públicos, en particular carreteras – donde *hubo* una inversión importante por parte del Gobierno.

Diversos estudios bolivianos (VMPPFM-BM, 1998; Zoomers, 1999) también señalan que, en respuesta a las restricciones de la economía agrícola, los *campesinos* diversificaron de forma creciente sus fuentes de ingreso desde inicios de los 80s. No obstante, es importante afirmar que estos cambios hacia actividades no agrícolas no significan que la agricultura no siga siendo importante. En la Sierra Peruana, la dedicación del tiempo de la gente a la agricultura en su propia finca llega a 41,6%, más un adicional de 5,3% en otras fincas; el 53,1% restante se destina a actividades no agrícolas (Escobal, 2001:502)¹⁶. Dicho de otra forma, no necesariamente se da el caso de que la gente esté abandonando la agricultura o que esta actividad esté dejando de jugar un rol importante en la economía familiar. Parece ser más bien que, para muchas de las familias, el rol de la agricultura es el de asegurar la supervivencia familiar, mientras que las otras actividades

¹⁵ Aquí y en el resto del texto, el término “agrícola” hace alusión tanto a la producción agrícola como pecuaria.

¹⁶ Estos datos están basados en muestras de 2284, 1338 y 1191 familias entrevistadas en 1985/6, 1994 y 1997, respectivamente.

adquieren una creciente y tal vez mayor importancia en la generación de ingresos monetarios para la familia.

En las circunstancias adversas – en las que las políticas y las instituciones no favorecen la agricultura, con una fuerte presión sobre la base de activos y donde la agricultura viene asumiendo un rol básico de subsistencia y de colchón no es tal vez tan sorprendente que las conclusiones sobre los impactos generados por las intervenciones en desarrollo agrícola sean pesimistas. Esta aseveración es válida tanto para las intervenciones de ONGs (van Niekerk, 1994, 1997; IOB, 1998: 138, 144; Cossio, 1995; GOM, 1995; de Zeeuw et al., 1994; Wils, com.pers.) como para las de los gobiernos, financiadas con recursos públicos o de cooperación bilateral y multilateral (Bebbington et.al., 1997; IOB, 1998; VMPPFM-BM, 1998). Esta observación cobra importancia para todas nuestras conclusiones acerca del impacto de la cadena de cooperación de las ACFs, pues hay poca evidencia respecto a que los programas públicos hayan tenido mejores resultados. Podemos citar que, por ejemplo, en Perú los fondos gastados por el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y de Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) fueron mayores a los recursos destinados por las ACF a los programas de desarrollo rural; pero, al mismo tiempo, hasta ahora las conclusiones sobre el impacto de su trabajo son bastante críticas. En el mismo sentido, en las zonas donde se llevaron a cabo los estudios de caso, las familias manifestaron que los proyectos apoyados por las ACF fueron más útiles que las actividades desarrolladas por PRONAMACHCS.

8.2 Cambios en las estrategias de vida en las áreas de los estudios de caso

Aun cuando observamos patrones generales de cambio, hay también importantes diferencias geográficas y sociales en las tendencias seguidas por las estrategias de vida de las familias campesinas (y en el rol que jugó la agricultura dentro de estas estrategias). Esta variación se nota en la evidencia empírica obtenida en las zonas de estudio. En las diferentes zonas fue posible distinguir varias de las estrategias potenciales señaladas en el Capítulo 2. Aunque el nivel de variación entre las diferentes estrategias de vida fue grande, tanto a nivel de las regiones, como dentro de ellas, es posible determinar ciertas tendencias de cambio en cada región. Estas tendencias de cambio parecen haber estado determinados por dos factores: el acceso a los mercados agrícola y de trabajo y las condiciones medio ambientales (especialmente relacionadas a la calidad de suelos, al acceso a agua y al comportamiento climático). Las variaciones entre las familias dentro de una misma región parecieron también variar en función de la base de activos, así como de las diferencias micro-regionales en el acceso a mercados y a la calidad medio-ambiental.

Así, la región con un mejor acceso al mercado – el Altiplano de La Paz – es también la que se caracterizó por la presencia de estrategias de vida más ligadas al comercio. Tanto Laja (donde trabaja Qhana) como Ayo Ayo (CIPCA) tienen una excelente articulación vial a La Paz-El Alto, al punto que Laja es ahora una zona peri-urbana donde en varios casos la gente se moviliza hacia la ciudad al menos una vez al día. A lo largo de la década pasada, en ambas zonas se dio un incremento en el nivel de actividad económica basada en la venta de leche a la planta industrial en La Paz (PIL). Sin duda, esto permitió el incremento de los ingresos de los productores, y muchos de ellos (bajo una trayectoria de familias rurales capitalistas) estuvieron en capacidad de acumular activos e invertir en la expansión de sus operaciones ganaderas. A su vez, este crecimiento tuvo efectos multiplicadores en la economía local. Mientras muchas de estas fincas se auto-abastecían de alimentos para el ganado (generalmente alfalfa) otros productores (frecuentemente con menores posibilidades de convertirse en ganaderos lecheros) surgieron como productores

especializados en el cultivo de alfalfa, la cual era luego vendida a los grandes productores de leche. Inclusive, algunas familias productoras de leche se convirtieron además en productoras de queso (igualmente orientados al mercado de La Paz). Por otro lado, también como resultado del acceso al mercado, se pudo observar una muestra de la intensificación agrícola a pequeña escala en la economía horticultora bajo invernaderos de algunas zonas de Ayo Ayo, donde los cultivos (especialmente lechugas) son vendidos en La Paz y cuyos efectos multiplicadores se aprecian en la generación de algunos puestos de trabajo relacionados con el comercio de tales productos.

Es así que la tendencia general en cada región muestra la aparición de un sector de familias rurales capitalistas que, a su turno, estimularon estrategias de vida alternativas, relacionadas a la industria rural y al empleo rural asalariado. No obstante, todavía podemos encontrar bolsones de agricultura de subsistencia entre las familias más viejas, aquellas con menores activos, con menor articulación vial y/o con menor acceso a las instituciones de desarrollo (especialmente a aquellas conectadas con las ACFs). También, un creciente número de personas se desenvuelven como migrantes; muchos de ellos que dejan el campo casi permanentemente, otros durante largos períodos y otros (como en Laja) desplazándose diariamente para trabajar en El Alto-La Paz. Un efecto de este proceso en la población de Ayo Ayo ha sido el establecimiento de viviendas tanto en el campo como en El Alto, lo que, por su proximidad a El Alto, esto fue menos necesario en Laja.

Los patrones de acceso al mercado y las estrategias de vida correspondientes son más complejas en Cusco, reflejando la mayor variación altitudinal y niveles de articulación vial más desiguales. El efecto general de ambos factores en la región es que las muestras de transición al capitalismo en las familias campesinas son bastante menos evidentes, salvo en aquellas familias más cercanas a las carreteras y en las que tienen mayor acceso al agua. Así, en algunas zonas de Canas – ligadas directamente a la carretera Cusco-Puno – se nota una cierta transición hacia la ganadería, similar a la observada en La Paz, aunque con menor dinamismo. Esto reflejaría los efectos de las carreteras en el comercio, así como de la presencia institucional (pues Canas gozó en el pasado de una larga presencia institucional de proyectos gubernamentales y en el presente de no-gubernamentales). De la misma forma, las partes bajas de Lamay, conectadas a la carretera a Cusco, muestran ahora una economía más comercial que en 1990, con mayores niveles de generación de ingresos no agrícolas y también con una migración circular urbana más alta (por razones similares a las de Laja). Por otro lado, en Quispicanchi y en las partes altas de Lamay, el acceso al mercado fue más complicado y las evidencias de acumulación o diversificación de la economía rural son más limitadas. En estas zonas la agricultura todavía domina las estrategias de vida, tanto en términos de la dedicación de tiempo como en las fuentes de ingreso y de alimentación (aun cuando el tiempo destinado a la agricultura ha venido disminuyendo en el período estudiado). Durante la década, la productividad agrícola creció, aun cuando su contribución a la generación de ingresos familiares fue menor (excepto para aquellas familias que accedieron a sistemas de riego presurizado). En consecuencia, en estas zonas más lejanas, si bien la agricultura ‘progresó’ técnicamente, económicamente estuvo relativamente estancada.

En consecuencia, la tendencia general de los casos estudiados en Cusco muestra que el número de familias en situación de transición hacia el capitalismo, donde la agricultura se convierte en la base para la acumulación económica, es bastante menor a lo observado en La Paz. La agricultura todavía mantiene una importancia crítica en las estrategias de vida, aunque principalmente en su rol inicial de asegurar la supervivencia familiar, estén sus miembros en la ciudad o en el campo. Mientras tanto, son otras las actividades que se constituyen en importantes fuentes generadoras de ingresos – en particular, el trabajo asalariado en la recolección de café (en La Convención), la

construcción (en la ciudad del Cusco), el turismo¹⁷ y la pequeña y micro empresa de la región. Sin embargo, como estas economías no fueron boyantes durante la década (con claras diferencias de lo observado en La Paz-El Alto) no se puede aseverar que la gente del campo esté desplazando sus estrategias de vida hacia aquellas que *priorizan* la articulación a estos mercados. Una implicancia inmediata de estos comportamientos es que la agricultura continúa siendo la actividad básica para los miembros más pobres de las comunidades pero que, al mismo tiempo, estas familias tienen bastantes menos posibilidades de incorporar innovaciones tecnológicas agrícolas debido a los costos y riesgos que estas conllevan – o, visto de otra manera, porque tienen una base de activos limitada y frágil.

En Bolivia, la situación en Chuquisaca/Potosí se asemeja más a la de Cusco que a la de La Paz, reflejando nuevamente los efectos combinados de un pobre acceso al mercado con restricciones medio-ambientales. Esto parece ser particularmente cierto para Sopachuy, cuya ubicación fue la más lejana de todos los casos estudiados. Al final de la década, Sopachuy continuó siendo una de las municipalidades más pobres de Bolivia, aunque inclusive aquí, las estrategias de vida cambiaron a lo largo del período. Dos cambios resaltan: la creciente importancia de la migración, especialmente del tipo permanente (c.f. Barrón y Goudsmit, 1998) y la creciente producción de papa desestacionalizada (de cosecha temprana), como reflejo de las ventajas de los nuevos sistemas de irrigación. Frecuentemente, ambas estrategias se dan de forma simultánea en casi todas las familias. Más allá de lo señalado y comparativamente, Sopachuy continúa siendo una economía no diversificada y con pocas evidencias de acumulación. La situación en Ravelo es más variada, con algunos casos de transición hacia familias campesinas capitalistas, basadas en la producción de papa (c.f. Zoomers, 1999:25). En efecto, la economía de la papa en Ravelo fue dinámica en la primera mitad de la década de los 90s, lo cual fue reflejo de la incorporación de nuevas variedades (Waych'a), de la creciente demanda en el mercado de Sucre y la relativa accesibilidad a este mercado¹⁸. Sin embargo, el otro cambio importante durante la década fue la de una creciente migración hacia Sucre (que para el caso de Sopachuy es cada vez más de tipo permanente). Este fenómeno, que estuvo particularmente presente en la segunda mitad de los años 90s, refleja también el decaimiento del mercado de la papa en este período, así como el incremento de producción de la papa en otras zonas del departamento y también en Santa Cruz. Esta creciente migración tuvo como correlato en la compra de lotes en Sucre por parte de las familias rurales de Ravelo (en el año 2000, 8 de las 15 familias entrevistadas manifestaron haber realizado tales adquisiciones), lo que, a su vez, muestra una estrategia de acumulación pues el valor de los lotes se incrementaron de 4162 a 11150 dólares durante la década.

Juntos, los casos de Sopachuy y Ravelo reflejan un rango de transiciones en las estrategias de vida – a similitud de lo encontrado por Zoomers (1999, 1998) en una investigación más amplia en la región. Hay casos de familias que son cada vez más productores rurales capitalistas, sobre todo en Ravelo; hay familias quienes fueron invirtiendo más en sus capacidades de generar ingresos en fuentes alternativas como el comercio de productos agrícolas, tiendas locales, cada vez más la migración y algunos casos de asalariamiento; y hay otras (aunque menos) personas que se han hecho profesionales rurales y trabajan en las municipalidades, puestos pagados en las organizaciones campesinas y proyectos de desarrollo. Nuevamente, se observó entre los casos una clara estrategia de inversión urbana mediante la compra de lotes y viviendas, permitiendo de esta forma el acceso de los niños a educación en escuelas urbanas.

¹⁷ Se estima que, aproximadamente, 5000 jóvenes y adultos procedentes del área rural trabajan en turismo como porteadores, guías, cocineros y como ayudantes en restaurantes.

¹⁸ Las comunidades que formaron parte del trabajo de campo en la investigación estaban localizadas muy cerca de la vía principal (carretera asfaltada).

8.3 Elementos recurrentes en la transición de estrategias de vida

Sin forzar demasiado la generalización de resultados, podemos encontrar interesantes convergencias en el proceso de transición de las estrategias de vida campesinas, lo cual permite atenuar las discusiones más generales (generalmente pesimistas) sobre los cambios en la vida campesina en los Andes y del rol de la agricultura en estos cambios.

Primero, resulta claro que la agricultura puede ser y ha sido una fuente de acumulación para las familias con mayores activos en aquellas zonas de mejor acceso al mercado. Específicamente, la intensificación en ciertos productos agropecuarios articulados a determinados mercados ha sido clave para el surgimiento de familias rurales capitalistas. En los casos estudiados, esta transición se dio con las producciones de papa, de carne y de leche, pero ligados estrechamente a la presencia de mercados prósperos. Esto último hace que esta estrategia sea relativamente frágil pues en la mayoría de nuestros casos en uno u otro momento, los mercados para estos productos cayeron. Sin embargo, para algunas de las familias los periodos de 'auge' les permitieron acumular ganancias que luego trasladaron hacia la inversión en otros activos no ligados a la agricultura.

Segundo, la agricultura continúa jugando un papel importante dentro de las estrategias de seguridad alimentaria, aun cuando esta no sirva para una estrategia de acumulación. Por lo tanto, si bien la agricultura aparece como *no viable*, para muchas familias sigue siendo fundamental.

Tercero, como se enfatiza en el Capítulo 6, la búsqueda por incrementar el acceso a educación fue un aspecto crítico y recurrente en todos los casos, presente tanto en los diferentes grupos socio-económicos como de género. El significado de la educación deviene más importante cuando se interpretan los cambios a lo largo de la década no solo como cambios en las estrategias de vida, sino también como parte de las estrategias inter-generacionales. Cada uno de los estudios de caso en este trabajo reitera el interés de las familias para educar a sus hijos para que (exceptuando uno o dos hijos que terminarán heredando la finca) no tienen que ser campesinos.

Cuarto, en mayor o menor medida, cada uno de los estudios sugieren cambios en las relaciones de género dentro de las estrategias familiares. Los cambios son complejos y nuestros datos demasiado limitados para hacer mayores aseveraciones. Sin embargo, es claro que las relaciones de género en la producción están cambiando y donde las mujeres vienen asumiendo mayores roles en la agricultura, sea porque los hombres están migrando más o porque las mujeres tienen mayor opinión dentro de las familias. Por otro lado, y ligado a la generación de mayor opinión, las mujeres están yendo más a la escuela que antes, aunque todavía se reconoce un sesgo de las familias por educar a sus hijos varones (los hombres asisten más a los colegios secundarios que las mujeres).

Quinto, las relaciones de poder están cambiando en el campo. Sea que pensemos que estas relaciones son inter-étnicas, campo-ciudad, Estado-*campesinos* o inter-clases, no queda duda que ahora los '*campesinos*' tienen un mayor acceso a los gobiernos locales y al Estado que en períodos anteriores. En algunos casos este mayor acceso ha sido formalizado – bajo el auspicio de la Ley de Participación Popular de Bolivia o a través de Comités de Desarrollo dentro de las municipalidades peruanas; sin embargo, todavía los cambios más importantes son los menos formales. A través de todos los casos, tanto los informantes claves pertenecientes a las comunidades como los más ciudadanos percibieron que los *campesinos* muestran ahora una creciente auto-estima, un comportamiento asertivo y visibilidad en espacios públicos (especialmente externos a la comunidad). Por supuesto, esto es más claro para unos *campesinos*

que para otros y, de nuevo, nuestros datos no son suficientes para afirmar qué grupo de *campesinos* son vistos como más asertivos. Pero, aun así, podemos decir que la naturaleza del poder rural ha cambiado.

Contribución de la cadena de cooperación a los cambios en las estrategias de vida

En el primer capítulo señalamos que las ONGs estudiadas estuvieron comprometidas con un rango de actividades, algunas orientadas a la producción y al manejo de recursos naturales, otras destinadas al desarrollo humano y organizacional, etc. Podemos utilizar estas mismas distinciones gruesas entre las actividades al discutir la contribución de la cadena de cooperación a los cambios en las estrategias de vida. Específicamente, empezamos discutiendo los impactos sobre la producción agrícola y en la generación de ingresos y luego discutimos los impactos en capacidades humanas y en empoderamiento (campos en los cuales encontramos las mayores contribuciones). Para empezar, alcanzamos un breve comentario sobre la distribución geográfica de los diferentes impactos.

8.4 Geografía del impacto

El Capítulo 4 evidencia los medios en los cuales las cadenas de cooperación tuvieron una cobertura geográfica desequilibrada, con concentraciones en ciertas áreas y ausencias en otras. Esta es una afirmación relativamente obvia de los hechos, pero nos parece importante reiterar aquí que hay geografías tanto macro como micro de los impactos que la cadena de cooperación puede tener y que de hecho tuvo. En el Perú esta geografía muestra una concentración en Cusco y en las zonas de intervención de grandes ONGs localizadas en Lima (anteriormente, también en Puno); en Bolivia la concentración se dio en Chuquisaca/Chayanta, Cochabamba y La Paz. Más aún, así como la concentración a nivel nacional es elevada, también es así a nivel local. Las intervenciones de la cadena de cooperación fueron focalizadas en ciertas municipalidades de estas regiones (donde, por razones estratégicas o accidentales, las contrapartes de las ACFs establecieron cierto dominio territorial) y, dentro de estas municipalidades, en ciertas comunidades y ciertas familias.

8.5 Impactos en producción e ingreso

Los principales medios a través de los cuales las ONGs que formaron parte de los estudios de caso buscaron enfrentar la pobreza rural en su dimensión de ingresos insuficientes fueron la promoción del desarrollo agrícola y la conservación y manejo racional de recursos naturales. Como se muestra en la sección precedente, en cada una de las regiones estudiadas hubo una importante transición agrícola, al menos en algunas de las familias. Más aun, cada estudio de caso presenta casos de familias que tuvieron la posibilidad de acumular y capitalizar su producción, en parte como un resultado de la asistencia y los subsidios que recibieron de los proyectos de las ONGs. Los estudios también muestran ciertos casos donde las intervenciones ayudaron a incrementar la productividad de aquellas familias donde la agricultura constituye la fuente básica para su subsistencia y que, por tanto, les permitió generar ingresos a través de otras actividades. Todo ello se constituye en importantes impactos de la cadena de cooperación.

Sin embargo, un aspecto generalizado es que los impactos más significativos en la producción se dieron a nivel de los estratos medios y altos dentro de las comunidades y en los cuales se observaron diversos casos de significativos procesos de acumulación de activos (tal vez los casos más dramáticos son los de los productores lecheros y de papa en las zonas de intervención de

CIPCA, Qhana e IPTK, que son lugares de mayor integración al mercado). Las razones que explican la concentración en ciertos grupos sociales de tales impactos sobre el ingreso son varias: en algunos casos las ONGs decidieron de forma explícita trabajar con los productores *viables* – en este sentido CIPCA y Arariwa guardan la tradición más antigua¹⁹, pero también el resto de ONGs se movieron de forma creciente en esta dirección (por ejemplo IPTK, IAA, Qhana), en parte por presión de las propias agencias financieras. En otros casos, se observó más bien que este tipo de productores representa a los más capaces e interesados en adoptar y apropiarse de las propuestas productivas ofrecidas por las ONGs (reiteradamente, cuando estas tienen costos más altos: la lechería y la producción de papa).

Por supuesto, es más difícil encontrar que las familias más pobres hayan derivado incrementos de productividad como resultado de las intervenciones con objetivos productivos. Podemos citar en esta línea a ACLO, con la experiencia de micro-riego en Sopachuy, y a Arariwa con su trabajo en seguridad alimentaria. Pero, en estos casos, las ONGs tuvieron que asumir todos los costos monetarios y la probabilidad de réplica es ciertamente remota. Del mismo modo, las medidas implementadas para la conservación de suelos no prosperaron con los productores más pobres. Estas acciones tuvieron resultado únicamente cuando los campesinos percibieron un claro beneficio de la conservación, en especial jóvenes y familias dinámicas (lo cual fue especialmente evidente en Cusco).

Se puede decir, entonces, que los mayores impactos en ingresos se dieron en los agricultores más grandes (quienes constituyen un número pequeño dentro de la población) debido, en buena cuenta, a que las inversiones realizadas por las ONGs en ellos fueron también significativas. El impacto en los ingresos derivados de actividades no agrícolas fue casi inexistente dado que las ONGs no implementaron actividades específicas para trabajar con migrantes, comerciantes o micro empresarios rurales de forma directa. Las experiencias de IPTK, CCAIJO y Arariwa apuntaron más bien a apoyar la profesionalización rural a través de la formación y capacitación especializada en agronomía, salud, metal mecánica, administración de negocios, etc. Aun cuando el impacto encontrado de las capacitaciones en las comunidades es relativamente pequeño, la decisión de las ONGs de proveer dichos servicios refleja una respuesta a las estrategias de vida no ligadas a la agricultura. Pensamos que el impacto de tal capacitación fue, para los individuos capacitados importante. Sin embargo, la tendencia muestra que éstos procedieron más de centros poblados menores que del campo en sí mismo.

Por otro lado, también se pudieron observar impactos no esperados (y más bien accidentales) sobre las posibilidades de desarrollar estrategias de vida no agrícolas. Algunas familias usaron los recursos provistos por las ONGs, o las oportunidades que abrieron, por ejemplo haciendo uso de la capacitación en liderazgo para convertirse en dirigentes profesionales, mediante el uso de los incentivos usados para la conservación de suelos en el pago de electricidad (lo que a su vez facilitó la educación y las micro-empresas), usando las ganancias agrícolas en la construcción de viviendas en áreas urbanas, etc. Estos representan impactos interesantes, aun cuando no creemos que las formas cómo fueron propiciados por las ONGs hayan sido las más adecuadas. En otros casos, el surgimiento de familias capitalistas campesinas tuvo efectos multiplicadores; por ejemplo, el soporte que dio CIPCA a la producción de leche permitió la generación de algunos puestos de trabajo y opciones de mercado para los productores de alfalfa; su apoyo al desarrollo de la agricultura creó empleo en el PADA (la empresa comercializadora de los cultivos) y para pequeños comerciantes.

¹⁹ Aun cuando en Arariwa esto se dio solo en aquellas intervenciones en comunidades de piso bajo, cercanas a carreteras principales y con un buen acceso al mercado.

Concluyendo, podemos decir que las intervenciones tuvieron un cierto impacto en los ingresos de la gente, pero estos fueron modestos y, sobre todo, beneficiaron a un número limitado de personas. Estamos convencidos que las intervenciones no tuvieron el efecto que debieron tener debido porque no se plantearon una mayor desagregación de las formas y estrategias de vida de la población rural, ni de sus aspiraciones; tampoco consideraron un sentido multi-dimensional de las posibilidades en el área rural. Por el contrario, las ONGs buscaron promover una *vía campesina* o (mas recientemente) una vía de ‘farmers’ (campesinos capitalistas) hacia el desarrollo rural. La lección parece mostrar que esta vía de ‘farmers’ es una opción para aquellas áreas con un buen acceso al mercado, pero (por definición) llega solamente a un número limitado de familias que poseen mayores recursos²⁰. El desafío se presenta frente a la necesidad de buscar otras *vías* para el resto de familias.

Estos hallazgos son consistentes con diversas afirmaciones realizadas sobre los proyectos productivos en los Andes, que señalan que los impactos fueron pequeños, desilusionantes y generalmente concentrados en los medianos y grandes agricultores. De hecho, estas afirmaciones son compartidas por algunos representantes de programa de las ACFs: uno de ellos, por ejemplo, que comento que la conclusión de van Niekerk (1994) sobre la tasa negativa de retorno de las inversiones productivas de las ONGs fue ‘básicamente correcta.’

8.6 Capital humano y capital social: los impactos durables

Si los impactos productivos de la cadena de cooperación holandesa fueron relativamente limitados ¿podemos encontrar impactos en otra parte? Una de las razones que justifica el uso del marco conceptual de las *estrategias de vida* es que éste nos permite preguntarnos acerca de otro tipo de impactos (aun cuando es claro que debíamos mantener la mayor atención en la producción y el ingreso) y, ciertamente, podemos concluir que la mayoría de casos estudiados muestra impactos no ligados a la producción, pero que son tan importantes como estos²¹. En este punto destacamos que, mientras el equipo de investigación tuvo como hipótesis que estos impactos no productivos estaban principalmente relacionados a la formación de capital social y empoderamiento, en la práctica estos fueron esencialmente impactos en capital humano; sin embargo, es de esperar que estos últimos tengan un corolario importante en generar efectos en capital social y en empoderamiento.

8.7 Capital humano y capacidades humanas en la comunidad

De forma similar a otros estudios sobre estrategias y formas de vida en los Andes y en otros lugares, los estudios de caso realizados dan testimonio no solo de las restricciones y la rigurosidad que la gente encuentra en sus estrategias de vida, sino también a su ingeniosidad y habilidad para diseñarlas. La gente busca manejar la variabilidad y los riesgos del contexto y de su entorno, e intenta acumular a través de una diversificación de sus habilidades, sus activos y sus redes. También elaboran planes de mediano plazo, con consideraciones inter-generacionales, para facilitar el ‘traslado de capitales’ (‘capital switching’) (véase el Capítulo 1), es decir, para ir substituyendo lentamente el capital natural con capital humano y social como principales bases para mejorar sus formas y niveles de vida.

²⁰ Nos referimos aquí a lo anotado en el capítulo 2 que esencialmente cita lo mismo: “... en regiones rurales grandes, basadas únicamente en el desarrollo agrícola, sus recursos las condenan a condiciones de pobreza endémica, marginalización y estagnación (Reardon, Berdegue and Escobar, 2001: 406).

²¹ Una excepción podría ser ACLO, quien hizo muy poco en cuestiones de educación y organización social.

Entre dichas estrategias encontramos también algunos indicadores de que mientras las familias más ricas tienden a la diversificación y la acumulación mediante la inversión en activos tangibles y agrícolas, las familias más pobres (exceptuando a los desamparados) lo hacen a través de la inversión en otro tipo de activos. Si relacionamos esta observación a la característica de que las inversiones en capital humano y en redes sociales son bastante menos vulnerables a los factores externos que las inversiones en semilla o activos monetarios, resulta que las inversiones más efectivas y menos vulnerables en los activos de los más pobres son aquellas que toman la forma de capital humano y de redes sociales que, a su vez, incrementan su acceso a diversos mercados con el potencial incluido de lograr ganancias en ingresos.

Algunas de las ONGs estudiadas invirtieron en las habilidades no agrícolas de las personas (por ejemplo, los centros de capacitación ocupacional de CCAIJO y Arariwa)²². IPTK también invirtió en el desarrollo de líderes y de profesionales rurales (en el CENPRUR)²³. La mayoría de ONGs trabajaron en lo fundamental del capital humano: alfabetización, salud, autoestima, etc. y, en este sentido, muchos de los entrevistados (y también en los grupos focales) relevaron el valor de este aporte por su impacto de incrementar la base misma del desarrollo. Este tipo de acciones contribuyeron también en cambiar la actitud de la gente frente a la educación – lo que incidió favorablemente en sus decisiones de educar a sus hijos. De esta forma, se pudo apreciar casos en los cuales los padres asumían mayores labores en la finca a fin de permitir que sus hijos asistieran a la escuela, compraron lotes en centros urbanos para facilitar la asistencia a los colegios secundarios y establecieron mayores relaciones sociales que permitieron que los niños pudiesen pernoctar cerca de sus centros educativos.

Estos impactos en el capital humano: tienen el efecto de otorgar a los individuos habilidades genéricas que incrementan sus posibilidades de integrarse a mercados laborales y a mantener interacciones sociales; son más sustentables; y además son resultado de programas con una cobertura mucho mayor que los proyectos productivos. Esto debería ser una importante lección a ser tomada en cuenta por los actores de la cadena de cooperación. Lo que resulta irónico es que muchas de las ONGs y de las ACFs se desplazaron hacia los proyectos productivos porque los anteriores programas de educación popular parecieron haber tenido poco efecto. Es por ello que, tal vez, la lección combinada de estos dos períodos (de educación popular y de producción agrícola) sea la necesidad de identificar aquellas formas de capital humano que tienen mayor valor para la gente, dadas sus actuales y futuras estrategias de vida. O dicho de otra manera: la educación tendría que estar vinculada a las estrategias de vida, teniendo en cuenta que no necesariamente estas descansan en la agricultura, especialmente no para los más pobres o los más jóvenes.

8.8 Capital humano, capital natural, estrategias de vida y sostenibilidad

Un énfasis en ‘capital humano para las estrategias de vida’ es potencialmente significativo, también por otra razón. Los estudios de caso mostraron una presión creciente sobre los recursos naturales en cada zona estudiada. Esta degradación se acrecienta en la medida en que haya un efecto acumulado de un mayor uso de la tierra por el crecimiento demográfico observado durante la segunda mitad del siglo 20, al mismo tiempo de perceptibles cambios climáticos²⁴. Estos

²² Aun cuando muchos de sus estudiantes proceden de centros urbano-rurales.

²³ Esto ayudó luego a obtener empleo en los proyectos y en las ONGs, aun cuando algunos tuvieron que enfrentar cierta resistencia por su presunta afiliación al partido político asociado con IPTK.

²⁴ Amerita señalar que también otros estudios sugieren la presencia de cambios climáticos en los Andes, tanto desde un punto de vista técnico como desde la percepción de la gente (VMPPFM-BM, 1998; Seimon, com. Pers.).

hechos deben llamar la atención porque los esfuerzos para promover estrategias agrícolas económicamente viables parecen tener el efecto colateral de incrementar la presión sobre los recursos naturales (en particular pasturas, suelos y agua) y los esfuerzos por promover técnicas de conservación han sido generalmente poco satisfactorios (inclusive en algunos casos las ONGs tuvieron que usar incentivos monetarios para lograr que la población rural implemente prácticas mecánicas de conservación).

Esta tensión entre promover la viabilidad de la agricultura y la conservación de recursos naturales conlleva el cuestionamiento de si el desarrollo agrícola para el conjunto de comunidades es una opción sustentable. En la práctica, muchas familias decidieron que no lo es y sus miembros se desplazaron fuera de la agricultura. En este sentido, un enfoque que enfatiza el desarrollo del capital humano (así como la provisión de otros activos, especialmente recursos financieros para la producción y el hogar) para impulsar otras estrategias de vida podría también promover una forma de desarrollo que es más sustentable e incluyente. Irónicamente, el cambio de recursos destinados directamente a la implementación de medidas de conservación de recursos naturales hacia programas de ‘capital humano para las estrategias de vida’ podría tener el efecto combinado de promover tanto la sostenibilidad de las estrategias de vida rurales como la de la agricultura de forma más específica.

Costeo de la contribución de la cadena de cooperación al cambio en las estrategias de vida

Una estimación precisa y cuidadosa de los costos y beneficios de los diferentes programas incluidos en el estudio va más allá de las posibilidades de nuestra investigación y requeriría un estudio separado; de hecho, fue también difícil obtener información detallada de los costos de intervención. Más aún, en Bolivia resultó extremadamente complicado explicitar cuánto fue gastado en determinadas municipalidades, dado que el trabajo con una municipalidad requirió del concurso de diversas fuentes – este fue, por ejemplo, el caso de IPTK cuyo trabajo en Ravelo recibió el apoyo de NOVIB directamente a IPTK, el aporte de NOVIB a AIPE-Rural y el apoyo de la ACF a PROCADÉ. Por tanto, en lo que sigue a continuación, presentamos apreciaciones que combinan nuestras observaciones sobre los costos incurridos con reflexiones del equipo de investigación.

Los resultados de los estudios de caso nos condujeron a una reflexión general sobre los costos en Cusco donde, en términos gruesos, se estima que las intervenciones de Arariwa y el CCAIJO costaron alrededor de 300 dólares al año por familia. En estas mismas zonas, una estimación gruesa del ingreso familiar campesino arroja 700 dólares anuales. Considerando que el impacto encontrado sobre el incremento de ingresos fue muy limitado – y sin imputar ningún valor económico a los impactos en capital humano y social – coincidimos con las conclusiones de van Niekerk (1994) a propósito de ratios costo-beneficio negativos en los proyectos de Arariwa, CCAIJO y CIPCA. Estas conclusiones son también consistentes con algunos estudios sobre los programas de transferencia de tecnología agrícola del gobierno chileno, los cuales afirman que la relación costo-beneficio (que nuevamente consideraron solo los impactos en el ingreso y la productividad) fue tan baja, y los probables efectos de la tecnología en el ingreso tan limitados, que hubiera sido mejor que el gobierno chileno invierta el dinero en cupones para las familias para gastarlos en educación secundaria, cuyo efecto sobre el ingreso se demostró considerablemente mayor (López, 1995). Ciertamente nuestros datos son insuficientes para llegar a una conclusión similar y tampoco podemos extrapolar estas conclusiones hacia otros casos, aun cuando debemos señalar que los gastos durante la década del IAA en Canas y de CIPCA en Ayo Ayo son similares a los del Ccaijo en Añilmayo (estas ONGs gastaron en sus respectivas micro-regiones \$1,4 millones, \$1,3 millones y \$1,65 millones, respectivamente). Estos cálculos gruesos, vinculados al evidente interés de las familias por incrementar el acceso de sus hijos a educación

secundaria, nos sugiere que las reflexiones de López para Chile son quizás también pertinentes para los casos estudiados.

A nivel muy personal, los diferentes miembros del equipo de investigación concluimos los estudios con el sentimiento de que, después de tanto tiempo de trabajo en las mismas comunidades y con tanto dinero invertido, hubiéramos esperado encontrar mayores resultados. Por supuesto, estas son conclusiones absolutamente personales e intuitivas y tampoco plantean comparaciones con otras cadenas de cooperación. No obstante, en algunas de las áreas de intervención (por ejemplo en las de Arariwa y el CCAIJO) los *campesinos* sostuvieron opiniones favorables de las ONGs, especialmente cuando compararon su trabajo en las comunidades respecto a otras instituciones. Por tanto, las reflexiones del equipo son quizás importantes en la medida en que las percepciones cuentan mucho en este marco de costos y beneficios y, ciertamente, en algunas áreas de estudio y a nivel más general, los campesinos y sus organizaciones son cada vez más críticos de las intervenciones de las ONGs, tal vez precisamente porque perciben poco beneficio después de mucho gasto. Lo mismo se aplica para las opiniones vertidas en la prensa, entre el público y por los poco amigables burócratas del gobierno. Con ello, quizás de mayor importancia que un análisis costo-beneficio preciso es un análisis de las percepciones de la efectividad de las ONGs – que si fueran hostiles, el ambiente de trabajo para ellas y para las ACFs sería crecientemente difícil.

Podemos argumentar entonces que, las percepciones negativas registradas resultan de la tendencia seguida por las ONGs y los proyectos de ofrecer demasiado: de sobrestimar el número de beneficiarios en los documentos de proyecto, de sobrestimar el valor de lo que harían al momento de presentar las ideas de los proyectos en las comunidades y de exagerar en su crítica respecto a otros actores. Bajo el mismo espíritu, la presentación de proyectos como iniciativas de reducción de la pobreza, cuando en realidad solo se trata de experimentos, conduce a generar falsas expectativas. Si las intervenciones son vistas como experimentos, o mas bien como proyectos, es importante porque es muy probable que la forma cómo se evalúen (incluidos los términos del análisis costo-beneficio) e inclusive la forma en que se diseñen deben seguirían parámetros específicos. Si se ven como experimentos, se debería invertir mucho más en asegurar que las intervenciones sean exitosas y en desarrollar los medios más apropiados para hacerlas replicables; en la misma línea, se debería invertir bastante menos en costosos eventos de amplia cobertura que, probablemente, tienen poco efecto después. Tal como se ve, en la mayoría de intervenciones los medios para replicar las innovaciones no fueron bien desarrollados; los proyectos hacen demasiadas cosas y, al final, el número de beneficiarios planificados es siempre mayor que el número de beneficiarios efectivos. Aunque a menor escala, esto parece ser una repetición de los errores en que incurrieron los proyectos integrales de desarrollo rural.

Habiendo señalado todo esto, nos parece importante reiterar lo anotado en el Capítulo 1: No podemos generalizar nuestros hallazgos entre los casos dentro de las áreas de intervención, ni entre ellas, o entre las diferentes ONGs apoyadas por las ACFs. Mientras creemos que estos casos son ilustrativos, también reconocemos que algunas de estas ONGs parecen haber tenido un mayor impacto en otras áreas. CIPCA, por ejemplo, parece haber tenido mucho más éxito en lugares como Charagua y la zona de colonización de Santa Cruz que en el Altiplano (Aleman et al., 1999; Sandoval, 1998); ACLO quizá habría tenido más éxito en Tarija; Arariwa en Chincheros y así sucesivamente.

Finalmente, es difícil decir si estos proyectos y las respectivas relaciones de partenariado otorgaron un buen valor al dinero de la cooperación; tampoco podemos decir si este valor fue mejor o peor que en los proyectos implementados a través de programas de cooperación bilateral. Lo que sí es mas fácil de afirmar es que ellos pudieron añadir un mayor valor de lo que hicieron –

y por esa sola razón, estas ONGs se han hecho vulnerables a ser expuestas a una posible dura, y tal vez justificable, crítica. Se puede argumentar también que las ACFs no ayudaron en este campo: frecuentemente los procesos de negociación de los proyectos incluyen (de forma implícita o transmitida) presiones para incrementar los impactos estimados y las coberturas, pero raras veces los financiadores ofrecen los recursos que serían realmente necesarios para transformar una municipalidad o una provincia, o inclusive una comunidad. En muchos casos, solo hay recursos financieros suficientes para transformar la forma y niveles de vida de unas cuantas familias.

Factores explicativos de la contribución de la cadena de cooperación a los cambios en estrategias de vida

En los capítulos 1, 2 y 3 observamos que estudios recientes sobre el impacto de las intervenciones no-gubernamentales y del Estado para promover el desarrollo rural y enfrentar la pobreza rural han llegado a conclusiones pesimistas. En la búsqueda de explicar estos limitados impactos se señalan varios factores: deficiencias en la concepción y el diseño de proyectos, los limitados recursos humanos, los cambios frecuentes de orientación, etc. También se enfatizan otros factores originados en las causas más profundas de la pobreza en los Andes – causas que son resultado de las condiciones de exclusión geográfica, política y económica, de los mercados estancados, del neo-liberalismo y de la crítica inestabilidad climática y económica: problemas de acceso, problemas de vulnerabilidad y problemas de poder (e.g. van Niekerk, 1994; IOBm 1998: 138; Figueroa, 1999; VMPPFM-BM, 1998)²⁵. Adicionalmente, las ONGs también identifican factores que tienen que ver con la cadena de cooperación: un creciente tecnocratismo, donantes impositivos e impredecibles y una creciente pérdida de calidad en el partenariado con el Norte (e.g. Ayuda en Acción/Actionaid/ALOP, 1999). En la búsqueda de explicaciones de las contribuciones de las cadenas de cooperación vía ACFs, llegamos a algunas conclusiones similares y a otras diferentes. En las siguientes sub secciones pasamos a identificar los factores explicativos de lo aprendido que tienen que ver con: el contexto nacional; las condiciones de mercado y de institucionalidad sub-nacional; la orientación de los proyectos; las concepciones dominantes de las ONGs sobre la economía rural; y la misma presencia de ONGs.

²⁵ C.f. Figueroa, 1999; 2000.

8.9 Contexto nacional

Como fue señalado en el Capítulo 1, al desarrollar el estudio en dos países esperábamos tener algunas manifestaciones sobre la forma cómo influye el contexto nacional en las cadenas de cooperación y en las estrategias de vida. Sin entrar en un análisis exhaustivo de tales influencias (que podría conducirnos a una lista excesivamente descriptiva y vanal) presentamos aquí algunas influencias que se relacionan a la geografía de las intervenciones, así como la geografía de las estrategias de vida y de sus posibilidades. En el Capítulo 4 se expone las formas cómo las cadenas de cooperación tuvieron una cobertura desigual y que la estructura de esta cobertura tiene mucho que ver con relaciones sociales particulares construidas entre los activistas andinos y las ACFs; y, entre estos activistas, comunidades y movimientos sociales rurales de Perú y Bolivia. A su turno, estas redes tienen mucho que ver con la historia política específica de la relación entre Holanda, Perú y Bolivia, como: los vínculos entre Holanda y el experimento de Velasco; la relación entre los académicos holandeses con la Universidad Católica de Lima; las conexiones entre los refugiados políticos bolivianos en Europa con los Países Bajos, en las épocas de dictadura boliviana; etc. Con esto queremos relevar que la historia política de un país delimita una estructura específica de las relaciones de cooperación.

Existen además otros factores que afectan esta geografía. Uno de ellos ha sido la naturaleza y etiología de la crisis en cada país. En este tema, una diferencia significativa entre los dos países estuvo marcada por el período de violencia política en Perú entre 1980 y 1993, la cual determinó diversos efectos, entre ellos: la disminución de la presencia de ONGs en Puno, su retiro de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac y una reducción en la intensidad de la presencia de la cooperación también en otras áreas. Esto implica que, desde 1990, en muchas zonas del Perú, las ONGs estuvieron haciendo un trabajo de reconstrucción en sus áreas de intervención, hecho que no se dio en Bolivia. De otro lado, si la crisis empujó a las ONGs peruanas fuera del campo, en Bolivia esta tuvo más bien el efecto contrario: la sequía de 1983 trasladó a las ONGs dedicadas a la educación popular al campo, forzándolas a un trabajo de tipo más productivo y con cierto acento en la creación de programas que coordinaban las intervenciones (PROCADE, PROCOM), lo que después condujo a la absorción y la estructuración de mucho del soporte de las ACFs al desarrollo rural boliviano.

Las cuestiones básicas de geografía económica también estructuraron las opciones en diferentes direcciones. Uno de los más significativos para la presente investigación es la forma como fueron influenciadas las opciones hacia el Altiplano de Perú y Bolivia, en el área alrededor del Lago Titicaca. En algunas zonas de La Paz, la proximidad a un mercado urbano grande y dinámico (La Paz-El Alto) abrió posibilidades para las estrategias de vida en el Altiplano de una forma que no pudo darse en Puno, donde las opciones están restringidas por un mercado regional bastante más pequeño. Luego, las opciones que ofrece el Altiplano – y aquellas que fueron probadas por la cadena de cooperación – varían considerablemente en cada lado de la frontera. Esto ha significado además que, aun cuando las condiciones agro-ecológicas son similares, la posibilidad de tener algún impacto fue mucho más factible en La Paz que en Puno.

Sin embargo, estas diferencias son un efecto de historias (y geografías) políticas y económicas diferentes y no de políticas distintas. Esto no quiere decir que la política deje de tener importancia. Obviamente ésta puso límites a las estrategias de vida y a las opciones de desarrollo dentro de cada país, actuando de forma similar tanto en Perú como en Bolivia, donde, como ya se señaló anteriormente, el tipo de políticas macroeconómicas y sectoriales implementadas no fue muy diferente. En cada caso los Bancos Agrarios fueron cerrados durante la década, se recortó la inversión en la agricultura, la investigación y los programas de extensión se contrajeron y el

comercio agrícola fue liberalizado. De forma similar, las políticas nacionales favorecieron los centros comerciales agrícolas: la zona de colonización de Santa Cruz (en el caso boliviano) y las zonas de costa con grandes proyectos de irrigación (en el caso peruano).

Por lo tanto, mientras el contexto de política nacional y de política económica resulta clave en la explicación de las posibilidades de determinadas estrategias de vida, al observarse su similitud entre los dos países, este contexto explica pocas diferencias en los patrones de cambio entre los diferentes estudios de caso. Una excepción a esta observación general es el efecto de la Ley de Participación Popular en Bolivia, pues, como sugieren las evaluaciones de la Ley realizadas, mientras los nuevos patrones de inversiones que se generaron a partir de su promulgación tuvieron pocos efectos en la productividad rural y en la economía, los procesos políticos que se cortaron facilitaron el acceso de los campesinos a posiciones de autoridad dentro del gobierno municipal²⁶. También la Ley atrajo importante atención de las ONGs (especialmente de las contrapartes de las ACF) quienes empezaron a dedicar mayores recursos para apoyar a los gobiernos municipales. Volviendo a nuestro estudio, mientras el trabajo de campo muestra que no hubo ningún efecto en el nivel de producción familiar o en el ingreso, derivado de este cambio de estrategia, sí se observaron efectos en la naturaleza de las relaciones de poder en el campo, propugnados por las ONGs: sus ideas y los líderes que fueron capacitando ganaron mayor presencia dentro de los gobiernos municipales con los cuales trabajaron. Este tipo de cambio a nivel de política local fue más extensivo en Bolivia que en Perú.

8.10 Contexto sub-nacional: sinergias con las instituciones y estructuras existentes

Si bien el contexto nacional parece ser relativamente poco importante para explicar las diferencias en las formas de impacto, el contexto sub-nacional es mucho más importante. En este sentido, ayuda reconocer que dentro de los países las estructuras de mercado, las políticas públicas, la inversión pública y otras instituciones que afectan el acceso de los campesinos a activos, así como la productividad de estos activos, tiene cada uno una geografía. Siendo esta geografía desigual, el potencial para generar sinergias positivas entre la cadena de cooperación y otras instituciones y políticas es también desigual. Los resultados obtenidos sugieren que el impacto fue mucho mayor allá donde se dieron tales sinergias. Así, cuando uno vuela sobre la inmensidad de los Andes, es absolutamente claro que los proyectos nunca permitirán resolver los problemas de la pobreza rural. Los problemas básicos de acceso a servicios, mercados y otras instituciones son mucho más importantes (VMPPFM-BM, 1998). Esta observación es, además, apoyada por los estudios de caso. Varios de los casos tratados (por ejemplo CCAIJO) mencionaron la importancia crítica de las carreteras en las posibilidades de desarrollar estrategias de vida diferentes y en lograr mayores niveles de vida; otras (como IPTK y Arariwa) señalaron la importancia de la electricidad; y, cada una a su manera enfatizó que las tecnologías de producción van a ser atractivas y lograrán afectar el ingreso solamente cuando la gente del campo acceda a mercados y maneje información ágil sobre ellos. De este modo, se puede aseverar que el éxito relativo de CIPCA y Qhana en sus programas lecheros en el Altiplano, al menos entre ciertas familias, fue una consecuencia directa de la existencia de un mercado para la leche²⁷. Como un ejemplo contrapuesto, el trabajo de ACLO en irrigación condujo a un exceso de oferta en los mercados que o adolecían de niveles de

²⁶ David Tuchschnieder, com. pers., fechas diversas. Tuchschnieder es responsable ("task manager") del programa de inversiones articulada a la LPP y antiguo activista en Bolivia.

²⁷ En la entrevista realizada a los directivos más antiguos de CIPCA, estos reivindicaron que el surgimiento de sistemas de producción lechera en el Altiplano debía ser considerado también como un efecto indirecto de su trabajo en Ayo ayo y en Machacas. Esta posición nos parece un tanto excesiva, pero aun cuando ese fuera el caso, la propagación de la tecnología sería un efecto atribuible sobre todo a la existencia del mercado de leche y no tanto a la intervención de la ONG.

demanda más o menos estable, o fueron inundados por importaciones de papa una vez que los comerciantes observaron un incremento de los precios del producto.

Sin la resolución de estas restricciones institucionales y estructurales que limitan tanto el acceso a activos como su productividad, es poco probable que los *campesinos* sean capaces de acumular recursos in situ. Esto plantea dilemas evidentes para aquellas áreas con menor acceso a servicios básicos y que son generalmente las más pobres y que, por tanto, atraen a las ONGs. Así, sin cambios profundos, es de esperar que los proyectos de pequeña escala alteren poco los niveles de vida iniciales. Bajo este marco, hay tal vez tres posibles respuestas a la observación planteada: Una es la de disminuir las ambiciones de los proyectos a un mínimo alcanzable y explicitar sus propósitos como fundamentalmente dirigidos a mejorar la seguridad alimentaria y a temas básicos de generación de capital humano, aun cuando esta sea una respuesta solo de corto plazo²⁸; otra es la de promover el movimiento de la gente fuera de tales áreas (como se postula en IDB, 1996); y, finalmente, se podrían abordar directamente las restricciones estructurales e institucionales a través de un trabajo de lobby, facilitando su superación. Estas tres opciones no son excluyentes entre sí, pero, al final, sin la tercera alternativa, las posibilidades de mejorar las estrategias de vida basadas en lo local serán siempre limitadas y la gente – para decirlo coloquialmente – continuará votando con los pies²⁹.

En zonas donde dichas restricciones institucionales y estructurales fueron parcialmente resueltas, es más probable lograr impactos cuando se generan sinergias entre la naturaleza de los mercados existentes, los servicios públicos y la intervención de los proyectos. Esta es una lección de la experiencia de CIPCA y Qhana (sinergia con el mercado) y, en alguna medida, también la de CCAIJO, Arariwa e IPTK en sus impactos sobre el capital humano (donde se dio alguna sinergia con los servicios públicos de salud y educación. Por lo observado, si las sinergias entre el mercado y la política pública son claves para lograr impactos, entonces es importante que tanto las ACFs como las ONGs sean capaces de analizar e identificar dónde se darían estas sinergias potenciales. Lamentablemente, el conocimiento que tienen las ONGs de los mercados en los cuales operan los pobres rurales es un tanto limitado y, por tanto, su potencial para identificar sinergias es también restringida. Es aquí donde la realización de cuidadosos análisis ex-ante de las estrategias de vida (antes que *diagnósticos*) podrían ayudar a mejorar la identificación y diseño de intervenciones apropiadas.

El acceso es tanto social como físico, particularmente en el caso de acceso a mercados. En general, se puede decir que las ONGs en sí mismas no estuvieron en capacidad de crear dimensiones sociales de acceso al mercado, con lo cual su entendimiento del mercado es pobre y, cuando intentaron generar comportamientos colectivos de comercialización, fracasaron en el diseño de estructuras adecuadas³⁰. En los casos estudiados se observaron muy pocos casos de éxito en comercialización. No obstante, el acceso al mercado continua siendo *sine qua non* para la reducción de la pobreza (Figuroa 2001) – entonces, ¿no debieran las mismas ACFs tratar de expandir este acceso? Al final de todo, tal vez de lo que se trata es de encontrar nuevas formas de abordar el tema del mercado. Una de estas formas para las ONGs podría ser la provisión de un

²⁸ Al no enfrentar restricciones más profundas, el crecimiento poblacional contrarrestará muchos de los efectos de este tipo de proyectos.

²⁹ Interesantemente, una de las contrapartes de la ACF (CIDIAG, localizada en Sihuas, Perú), que por restricciones presupuestales no fue al final incluida en el estudio, focalizó su acción en el acceso básico al agua (mediante la construcción de canales de irrigación) pero, al mismo tiempo, hizo labor de lobby para mejorar la articulación vial pues considero que las carreteras eran una condición *sine qua non* para el desarrollo de Sihuas.

³⁰ Debido a varias razones: un diseño pobre de facilidades tangibles (camales, plantas queseras, etc.); fracaso de organizaciones que mezclaban objetivos políticos y económicos; baja calidad de los productos; escasos márgenes de utilidad; etc.

soporte directo a empresarios locales, transformadores de alimentos y otros actores, bajo el objetivo de expandir la demanda local e incrementar la competencia en los mercados locales. De hecho, como se argumentó en el Capítulo 6, la lección histórica del Altiplano de La Paz (después de la reforma agraria) que muestra el surgimiento de mercados rurales y agrícolas como resultado de una colaboración directa entre los *sindicatos* y los comerciantes, podría tener todavía implicancias sobre la forma cómo se democratizaría un acceso contemporáneo al mercado (Clark, 1968; c.f. Bebbington y Bebbington, 2001). Otro aspecto a considerar sería la necesidad de buscar contrapartes más especializadas – tanto en la parte financiera, como a nivel de la implementación. En este sentido, resulta interesante la coordinación propuesta entre las ACFs, SNV y CIOEC en Bolivia (SNV tienen una valiosa experiencia en el apoyo a organizaciones económicas *campesinas* y CIOEC reúne lo más fuerte de estas organizaciones).

Por tanto, aun cuando la forma cómo expandir el acceso al mercado es una cuestión abierta, amerita una amplia reflexión entre ACFs y ONGs en la medida en que, hasta la fecha, las experiencias en programas de comercialización han sido decepcionantes.

Las sinergias entre los mercados y los patrones de inversión pública existentes son también claves para el impacto de las intervenciones sobre los beneficiarios directos. Más aún, estas determinan toda probabilidad de que las intervenciones de la cadena de cooperación tengan efectos de repercusión (*spillover effects*) en cualquier escala significativa. Un tema recurrente en los estudios de caso fue que las ONGs trabajan con pocas personas en las comunidades, sobre todo en sus proyectos que tienen que ver con la gestión de recursos naturales y la producción. Esto es casi inevitable. Por un lado, los significativos costos en los que se incurre (al introducir ganado mejorado, establos, sistemas de irrigación, etc.) inducen a una limitada cobertura. Por otro lado, a lo largo de la década, la creciente presión de las ACFs (y de otros) para evidenciar impactos en productividad y en ingresos condujo a muchas de las ONGs incluidas en este estudio (por ejemplo IAA, IPTK, CIPCA) a focalizar su cobertura en un número mucho menor de familias, en función de asegurar la consecución de tales impactos.

Esta situación debiera permitirnos recordar que las intervenciones de cooperación estudiadas aquí constituyen realmente solo *experimentos* – y, al menos en su dimensión económica, fueron experimentos iniciales sobre las posibilidades de generar familias campesinas capitalistas. Las ONGs no deberían ser criticadas por esto. Sin embargo, esto levanta un dilema: a diferencia de aquellas empresas que hacen investigación para el desarrollo y luego difunden sus innovaciones a través de operaciones de mercado, las ONGs no cuentan en sí con los mecanismos para realizar esta extensión. Por lo tanto, se requiere encontrar otro tipo de mecanismos y el mercado podría constituirse en uno de ellos, aun cuando es probable que su efectividad esté ligada a propagar innovaciones en activos privados (como ganado) y no tanto a activos colectivos (como sistemas de infraestructura irrigación básica). Los grandes movimientos sociales y campesinos podrían constituir otro mecanismo – esto es lo que espera el IAA de su trabajo en Canas, aun cuando la evidencia de lo logrado hasta ahora es parcial. Finalmente, otro mecanismo para lograr la réplica de los experimentos es la política pública – en efecto, en la medida en que la extensión de los experimentos requiere de significativos subsidios a las familias (bajo la forma de estrategias de inversión o como subsidios a las estrategias de supervivencia), el único mecanismo posible es la política pública.

Hasta ahora, las *sinergias* entre las intervenciones de la cadena de cooperación y las políticas públicas son relativamente escasas y las que se registraron en el estudio responden solamente a niveles de gobiernos locales y regionales. Así, el trabajo realizado por IPTK en el tema de salud fue replicado a nivel del servicio regional de salud, pero, y no obstante los esfuerzos desplegados, a condición de que el IPTK efectivamente asumiera y financiara el sector salud en Chayanta. En

Quispicanchi, los campesinos pudieron obtener recursos de la municipalidad para ampliar las instalaciones de riego presurizado que el CCAIJO había implementado con un grupo. La esperanza es, por supuesto, que este direccionamiento de los recursos municipales para replicar y expandir las inversiones sea más factible bajo la Ley de Participación Popular en Bolivia, o bajo la esperada descentralización del estado en el Perú³¹.

Los casos señalados constituyen esperanzadores casos de sinergias entre la política pública local y los exitosos experimentos a pequeña escala de las ONGs. No obstante, estos son pocos y las sinergias con las políticas nacionales aún menos. Mientras tanto, al no contar con evidencias de la replicabilidad de los impactos, queda un importante margen entre lo que las ONGs postulan en sus proyectos y documentos estratégicos y el limitado alcance de su práctica.

8.11 Puntos estratégicos para las intervenciones de la cadena de cooperación: construcción de activos o transformación de instituciones y de estructuras sociales?

La discusión sobre sinergias nos conduce a un punto contiguo. Mientras las sinergias con mercados existentes y políticas públicas son importantes en la determinación de impactos, se da también el caso de que tanto los mercados existentes, las políticas, las instituciones y las estructuras menguan las estrategias de vida de la gente pobre: restringen su acceso a recursos, reducen la productividad de sus recursos y generan riesgo e inseguridad en el campo. La cadena de cooperación trabajó en algunas de estas estructuras a nivel local (por ejemplo vía los CDDs en Perú, la planificación participativa en Bolivia y los proyectos de comercialización – aun cuando estos últimos no tuvieron éxito). Sin embargo, a nivel regional o nacional se intervino muy poco; de esta forma, una rápida lectura de la política macro-económica y sectorial nos lleva a la conclusión de que mientras se mantengan procesos políticos orientados a políticas que inducen la importación de alimentos, favorecen los mercados de agro-exportación controlados por un grupo de individuos (como en Bolivia) y privilegian las inversiones para las zonas viables (generalmente no andinas) y los productores medianos y grandes, entonces, estará siempre claro que irán contra los proyectos aislados que trabajan con pequeños productores sin ningún privilegio. Si alguna vez este adverso contexto cambia, no será resultado de inversiones en stocks de semillas, terrazas o viveros.

Las intervenciones de la cadena de cooperación estudiadas estuvieron básicamente focalizadas en proveer un apoyo directo para incrementar los activos de las familias y las comunidades, sin mayor atención a las estructuras e instituciones que median este acceso y la transformación de estos activos en estrategias de vida. Este es un aspecto inherente al diseño del estudio pues, de forma deliberada, se dejó de lado a ONGs dedicadas a la investigación, y a las redes, cuyos impactos en estrategias de vida hubieran sido mucho más difíciles de identificar y que, de hecho, requiere un diseño de investigación diferente. Sin embargo, y citando al director de una contraparte política de una de las ACFs, las implicancias de lo señalado en el párrafo precedente recaen en la certeza de que ‘si no tratas de reformular algunas políticas macroeconómicas, estás frito’.

³¹ La LPP en sí misma podría constituir un caso de la proyección de las innovaciones de las ONGs; sin embargo, esta es solo una hipótesis. En este sentido, sería bastante útil poder reconstruir la historia de la relación entre las ONGs y la LPP, a fin de entender mejor los orígenes de la LPP y analizar en qué medida ésta estuvo basada en innovaciones propuestas por las ONGs y/o en su trabajo de lobby. Si se probara que la LPP constituye un efecto de las innovaciones de las ONGs, esto justificaría el programa de co-financiamiento con creces.

No obstante, y como varios de los entrevistados durante la investigación señalaron, la tendencia en la cadena de cooperación de ACFs (y de otras) continúa estando dirigida a apoyar proyectos localizados en determinados espacios y cuyos impactos sean fácilmente identificables. Esto es, tal vez, especialmente cierto para CORDAID, cuya Política Genérica enfatizó la realización de proyectos y condujo a una dramática reducción del apoyo brindado a una política de investigación en ONGs como DESCO y el CBC en el Perú. De esta forma, en su paso de CEBEMO a BILANCE y luego a CORDAID, el traslado de sus intereses de transformación social hacia intervenciones localizadas de reducción de la pobreza ha sido palpable. El volver a las cuestiones de transformación social podría parecer entonces volver atrás, hacia los años 70s e inicios de los 80s cuando estos temas eran convocantes; sin embargo, a juicio de los entrevistados, no se trata de repetir lo realizado, en la forma en que se hizo, sino más bien de poner énfasis en la recuperación de un filo político-ético para el trabajo de la cadena de cooperación y en cómo re-crear una noción de transformación³² – y esta vez una noción de transformación basada en análisis empíricos del tipo de cambios (y de las sinergias) posibles en el actual contexto. Parte de esto debiera también involucrar el tratar de re-articular discusiones nacionales sobre pobreza (en particular pobreza rural) a cuestiones de distribución, equidad y política económica³³.

Referirnos al valor de pasar de los proyectos a cuestiones de política y no significa limitarnos solamente a temas de transformación social. Hay también políticas específicas que determinan la inversión pública en infraestructura, la normatividad y la estructura del mercado de lácteos y las posibilidades de comercialización en áreas rurales. Sólo algunas contrapartes de las ACFs (ninguna de ellas incluida en el presente estudio) realizó investigación y acciones de lobby en estos temas. Su ‘mirada desde abajo’³⁴ del sector lechero, de los impactos de la inversión pública en las estrategias de vida de los pobladores del Altiplano y temas conexos podrían constituir una buena base para la discusión de opciones políticas. Los efectos de no haber hecho esto se ven parcialmente en los recientes cambios en el mercado de leche en Bolivia. Para decirlo coloquialmente, empezar a preocuparse sobre una política para el sector lechero, ahora, es como ‘llorar sobre la leche derramada’.

Como señalamos, las ACFs brindaron apoyo a la investigación política a través de ONGs como CEPES, CEDLA y DESCO. Sin embargo, el impacto de estas investigaciones fue desalentador (tal como las mismas ACFs reconocen). Por tanto, un tema válido para la discusión entre ACFs y sus contrapartes debiera ser una reflexión sobre las razones que expliquen el porqué de este resultado y el tratar de encontrar formas potencialmente más productivas de llevar adelante un tipo de investigación política que logre influenciar las estructuras políticas y sociales³⁵. De hecho, pensamos que en el contexto actual sigue habiendo (tal vez más que nunca) un rol importante para la investigación y el análisis político.

Habiendo dicho esto, es importante señalar que existe un conjunto de estructuras sociales e institucionales que la cadena de cooperación logró transformar: aquel que incrementa la capacidad de actuar de los profesionales, a favor de los pobres, en la sociedad civil. A lo largo de

³² Interesantemente, cuando hablaban de tales ideas, algunos comentaron que era necesario volver a una discusión sobre desarrollo (la cual, para ellos, permite una discusión de la distribución y la equidad) y de dejar atrás la discusión sobre pobreza (que para ellos enfatiza demasiado en el incremento de activos antes que en la transformación de relaciones sociales y políticas que gobiernan la distribución de activos).

³³ Véase Kanbur, 2001.

³⁴ “Field’s eye view”, término tomado de John Clark (1990).

³⁵ Nuevamente, es importante precisar que esto no es una laguna en el conocimiento solo o especialmente de las ACFs. El Instituto Internacional de Investigación en Política Alimentaria (International Food Policy Research Institute - IFPRI), supuestamente encargado de realizar investigación política en las dos últimas décadas, está recién iniciando un programa de investigación sobre la política y los procesos de construcción de políticas de alimentación y nutrición (Haddad, com. pers. 14, Nov. 2001).

los últimos 25 años, las ACFs holandesas canalizaron importantes recursos a las ONGs en Bolivia y Perú, convirtiéndose en principales donantes dentro del sector privado sin fines de lucro. Estos recursos jugaron un rol importante al facilitar la institucionalización de ciertas ONGs y, vía estas ONGs, dieron la oportunidad a dos generaciones de profesionales rurales de formarse y comprometerse con la población rural, lo cual hubiera sido imposible de lograr sin dicho apoyo³⁶.

La idea de que uno de los principales efectos de la cadena de cooperación fue la creación de una burocracia de ONGs (denominada así de forma despectiva) ha sido objeto de muchas posiciones críticas. En efecto, como varios señalan (y como nuestros estudios de caso también sugieren) este tipo de fortalecimiento institucional puede generar incentivos que van en contra de los impactos sobre la pobreza de estas ONGs. En la medida en que las ONGs han crecido (debido al, inter alia, apoyo de las ACF), han tenido que gastar cada vez más tiempo y recursos en buscar recursos para su propio sostenimiento y cada vez más se han convertido en organizaciones de auto-referencia y de auto-servicio. Esto se agudizó en los últimos años al observarse que la obtención de recursos era cada vez más difícil. Una orientación de tal naturaleza puede justificarse: por ejemplo, constituye una manera de asegurar el empleo para los miembros de su staff y de pagarles razonablemente. Sin embargo, el efecto final puede ser la distracción de la atención necesaria para repensar estrategias de reducción de la pobreza y de desarrollo rural, así como el encierro de las ONGs y las ACFs en relaciones que dejan de ser las más apropiadas (sobre este punto volveremos más adelante).

Si bien estas críticas nos parecen pertinentes, estas son solo parte de la historia. Al formar y sostener una clase de profesionales, dichas ONGs también fueron incubadoras de potenciales actores que en el futuro tomarían decisiones de política y/o las implementarían desde otras instituciones. En efecto, la lista de profesionales que trabajaron dentro de las contrapartes de las ACFs y que luego ocuparon puestos públicos es larga e incluye: Muchos del staff mayor en el equipo que implementó la Ley de Participación Popular en Bolivia (desde PROCADÉ, varias ONGs que trabajaron con NOVIB y otras); el equipo central de la, recientemente creada, Agencia para la Cooperación Internacional en Perú (procedente de CEPES, contraparte de ICCO); la reciente Sub-Secretaría para Asuntos Etnicos en Bolivia (procedente de CENDA, contraparte de ICCO); el Jefe del Jurado Nacional de Elecciones en Perú, quien supervisó la reciente transición democrática (procedente de DESCO, contraparte de CORDAID); el Oficial Local del Banco Mundial quien busco reformar PRONAMACHCS en Perú (procedente de CEPES); oficiales senior de la oficina de la Defensoría del Pueblo en Perú (procedentes de DESCO); etc. Esto es importante – puede ser que la política y las instituciones públicas cambien a consecuencia de una buena investigación política, pero también cambien porque los individuos llevan consigo ideas innovadoras que sean luego expandidas a nivel de los gobiernos. Ha habido mucho de esto y la cadena de cooperación holandesa financió y apoyó un gran número de importantes reformadores de los gobiernos andinos durante la última década. De nuevo, trazar los impactos de tales procesos en las estrategias de vida de la población resulta complejo – pero estos impactos (si alguno se dio) son una herencia importante de la cadena de cooperación.

8.12 Percepciones de la economía rural

En este punto, quisiéramos también señalar que una de las razones que explican los limitados impactos de las ONGs en los ingresos rurales ha sido la forma como la cadena de cooperación

³⁶ Es importante anotar que este estudio no hubiera sido posible sin este apoyo: todos (excepto uno de los investigadores) desarrollaron parte de su vida profesional en ONGs financiadas por las ACFs antes de pasar (con las habilidades aprendidas ahí) al campo de la investigación y la consultoría.

conceptuó el problema rural. Los estudios de caso de esta investigación concluyen que el vacío de las ONGs (tal vez por escasez de recursos) fue un claro entendimiento de las complejidades de las estrategias de vida rurales, de las aspiraciones de la población, de la dinámica de la pobreza rural y de la forma cómo esto afecta la dinámica de las organizaciones de base.

Hay limitado entendimiento de los mercados en los cuales la gente con quienes se trabaja participa y, cómo esta gente administra sus activos. Sobre todo, hay un limitado entendimiento de – o reflexión sobre – los procesos de diferenciación social y de diversificación de estrategias de vida dentro de las comunidades. Como resultado, la continua tendencia es la de ver a la gente rural esencialmente como agricultores. Adicionalmente, si esta afirmación es válida al nivel de lo observado en los documentos estratégicos institucionales y en sus proyectos, lo es más a nivel del personal de campo (especialmente de agronomía y zootecnia) quienes tienen a su cargo el *día-a-día* de la implementación de los proyectos. Sin negar la existencia de discursos institucionales sobre poder, identidad y cambio social, lo concreto es que, en la práctica, la orientación va hacia el desarrollo técnico y productivo de la agricultura. En este sentido las ONGs terminan siendo similares a los programas de desarrollo agrícola del gobierno: en efecto, cuando la gente de las comunidades se expresa de las ONGs en su mayoría lo hace en términos de las tecnologías que ellas promueven – como concluyó un investigador de un estudio de caso, los campesinos en Laja y Ayo Ayo vieron a Qhana y CIPCA como los mejores ‘mini-IBTA’s’³⁷.

Más aún, así como la investigación agropecuaria nacional y los servicios de extensión proveyeron tecnología que favoreció a los estratos medio-superior y alto de los campesinos, también las ONGs hicieron lo propio. En algunos casos esto ha sido deliberado: algunos (por ejemplo CIPCA, IAA, IPTK) conscientemente han provisto tecnología que requiere que los beneficiarios sean capaces de asumir riesgo, e inversión de tiempo y dinero. En otros casos (por ejemplo CCAIJO, Qhana, Arariwa), la ONG ha hecho explícito su objetivo de asistir a los segmentos más pobres, pero, el desarrollar tecnologías que implican riesgo, o cuya adjudicación es proporcional a la dotación de activos a los que acceden, no ha respondido a las necesidades de vida y la realidad de los más pobres. Más generalmente, parece ser que, parte del énfasis de las ONG’s en los productores viables, es un efecto de la presión de las ACFs u otros donantes que por mostrar impactos.

Focalizar el desarrollo de un programa agrícola en el estrato superior no es necesariamente malo si se piensa en que el crecimiento de la agricultura es un aspecto crítico para el futuro de los Andes. El problema radica en que, al no hacer explícita esta focalización, es posible que se ensombrezcan los vínculos entre los modelos de desarrollo de agricultura y la reducción de la pobreza. La tendencia ha sido la de asumir que el desarrollo de la agricultura va a conducir a reducir la pobreza, pero nuestras evidencias, y otras, sobre la vida rural sugieren que solamente se reducirá ciertos tipos de pobreza, probablemente para los menos pobres dentro de las comunidades. La evidencia de campo muestra que el rol de la agricultura en las estrategias y niveles de vida de la gente varía de acuerdo al nivel de pobreza y a la base de activos de las familias. En general, aquellas personas que están haciendo agricultura la estrategia primaria de acumulación tienden a tener más activos, en especial capital natural y financiero. Aquellos con menos tierras y activos financieros persiguen otras estrategias, que combinan con la agricultura: migración, trabajo no agrícola, trabajos de fin de semana en centros urbanos locales, servicios rurales, comercio o inclusive labores políticas³⁸. Dentro de estas estrategias, la agricultura proporciona la alimentación y las otras actividades proveen ingresos monetarios. No obstante, como muestran los casos en estudio, muy poco se ha hecho por las ONGs para apoyar estas otras

³⁷ IBTA es el Instituto Boliviano de Tecnología para la Agricultura, un programa público de investigación y de extensión. La acotación pertenece a Diego Muñoz.

³⁸ Una estrategia hecha evidente en el estudio de IPTK.

estrategias, excepto, irónicamente, la de favorecer la emergencia de dirigentes políticos por vida en las comunidades, un fenómeno que no promueve el surgimiento de organizaciones locales fuertes. Uno de los pocos instrumentos apoyados por las ACFs, que podría prestarse a apoyar estrategias de vida complejas (los servicios financieros rurales) no ha sido utilizado para este propósito. Más bien estos, en muchos casos y aun recientemente, han estado vinculados a los programas agrícolas de las contrapartes³⁹. Hasta ahora, la implicación mayor es que la cadena de cooperación ACF-ONG necesita de 'políticas diferenciadas' para responder a la dinámica de estrategias y formas vida de los diferentes sectores de la población⁴⁰.

Mayores esfuerzos en desagregar las estrategias de vida y el rol de la agricultura dentro de ellas también podría ser útil para adaptar los roles relativos de las diferentes organizaciones en el desarrollo de estrategias de vida de las diferentes familias y, por lo tanto, en apropiadas formas de desarrollo organizacional. El sentido de los casos en estudio (más explícitamente de aquellos de Cusco) apunta a que los campesinos opinan y participan en organizaciones dependiendo de cuán funcionales a sus principales estrategias de vida sean. Así la creciente complejidad de estrategias de vida ha significado que la *comunidad campesina* y el *sindicato* pasen a ser organizaciones más débiles – y es sin mucha sorpresa que es en Sopachuy donde la organización comunal todavía parece ser la más fuerte, pues en esta zona las estrategias de vida parecen ser las menos complejas. En su lugar, las organizaciones especializadas han tomado mayor significación, pero otra vez en direcciones que varían para las diferentes familias. Para algunas de ellas, con particular vulnerabilidad de su forma de vida, las organizaciones más relevantes son los Clubes de Madres (por ejemplo en Lamay) o grupos similares en los cuales el apoyo seguro en alimentación se hace posible. Las organizaciones económicas específicas, tales como las asociaciones lecheras en La Paz, parecen ser las más relevantes para los agricultores más ricos (y sus familias)–*los farmers*.

Lo irónico es que, cuando uno conversa no aparecen vacíos en las preocupaciones intelectuales (de las ACFs o sus contrapartes) en el reconocimiento de que la vida rural es compleja, que ella depende cada vez menos de la agricultura, y que para muchas familias la agricultura no parece ser la base de la acumulación familiar. Del mismo modo la posibilidad de que un significativo número de familias con estrategias de vida basadas en la agricultura no pueden ser viables sino en un sentido de subsistencia, ha sido reconocida desde, por lo menos, mediados de 1990 (González et al., 1995; ICCO, 1995). Sin embargo, el abordar las implicancias de esta explicitación y encontrar las maneras para actuar sobre ella ha probado ser claramente difícil. Es riesgoso y algunas ONGs claramente temen perder fondos si es que abren este tipo de reflexión. También abre la posibilidad de que la ONG tenga que priorizar su trabajo con productores de mediana o larga escala y otros empresarios (otra idea que es difícil de aceptar, si bien en cierta medida válida). Y, por encima de todo, es polémico porque puede significar que algunos programas rurales tengan que explícitamente ayudar a la gente a salir de las áreas rurales. Aunque una de las contrapartes de la ACF (CCAIJO) ha considerado esta posibilidad (mediante la ayuda a un grupo de campesinos que buscan colonizar una zona más baja y húmeda de Cusco y Madre de Dios), en general es una discusión contenciosa (aunque tal vez más contenciosa para las ONGs y ACFs que para la misma población del medio rural. En verdad, una conclusión impactante de la investigación fue justamente que muchas familias están ya asignando sus activos de forma tal que sus hijos puedan tener un mejor acceso a educación y, finalmente, dejar la agricultura.

³⁹ Por ejemplo, el apoyo de NOVIB a ANED ha sido, hasta hace muy poco, orientado a crédito agrícola en aquellas zonas de intervención de sus contrapartes (por ejemplo, IPTK); lo mismo sucedió con ICCO (en áreas de Qhana). Por supuesto, no es claro que las familias que accedieron al crédito lo hayan usado con este propósito.

⁴⁰ La ONG que ha avanzado más en esto es probablemente Arariwa, quien tiene programas de desarrollo empresarial para los más "viables" y programas de seguridad alimentaria para los sectores más pobres de la población rural.

Es importante insistir, sin embargo, que estas son reflexiones abiertas, todavía con pocas respuestas – y no son solamente temas entre las ACFs y sus contrapartes⁴¹. Por lo tanto, una respuesta adecuada requerirá de ideas innovadoras y de una actitud favorable a asumir riesgos. Pero, y tal como se discute más abajo, el ambiente actual de la cadena de cooperación – tanto a nivel de las relaciones de ACF-DGIS como ACF-ONG – no favorece tal innovación.

8.13 El rol modernizador de las ONGs

Finalmente, una razón importante para que la cadena de cooperación haya tenido algún impacto en el capital humano y el capital social es simplemente porque las ONGs ‘están allí’. De nuevo, esto parece ser una observación banal, pero las comparaciones hechas entre las comunidades intervenidas con comunidades ‘de control’ (especialmente en los casos de Cusco y Sopachuy) muestran claramente el hecho de que los *campesinos* y (fundamentalmente) las *campesinas* tienen un comportamiento más asertivo en las comunidades-proyecto. Esto fue más evidente aun durante el mismo proceso de implementar la investigación: la gente fue más reflexiva y cuestionadora en los grupos focales, particularmente en el caso de mujeres. En síntesis, las ONGs no solamente vinculan a las comunidades con flujos transnacionales de dinero, también los articulan con ideas, y particularmente con ideas sobre derechos, género, valores de la modernidad y sobre la utilidad de la participación. Su presencia ha tenido un efecto modernizador. Las ONGs promovieron reflexiones sobre el valor de mantener a los niños en colegio y sobre la escolaridad de las niñas; sobre la importancia de ser letrado y de reducir la violencia doméstica – en suma, de las prácticas básicas de vida del staff de la mayoría de las ONGs.

8.14 Políticas y Enfoques de las ACF⁴²

Como discutimos en el Capítulo 4, las ACFs tienen diferentes enfoques sobre el desarrollo rural en los Andes y la respectiva selección de contrapartes. Si bien estas diferencias no son profundas, sí se perciben. NOVIB tiene la posición más abiertas sobre desarrollo rural, aun cuando es restrictiva en su rango de selección de potenciales contrapartes debido a su política de trabajar preferentemente con grandes ONGs. Como resultado, las propuestas que financia están probablemente más basadas en las ideas de las ONGs Andinas acerca del desarrollo rural que en un conjunto pre-definido de ideas que NOVIB pueda usar en función de enmarcar las propuestas. En efecto, esto probablemente explica la reticencia de NOVIB para realizar declaraciones sobre lo que va o no a financiar. También explica porqué, de las tres ACFs, NOVIB está más involucrada en discusiones políticas con sus contrapartes, precisamente porque no tiene posiciones definidas y es incitante para debatirlos y trabajarlos, caso por caso.

CORDAID, por otro lado, si bien no tiene ideas específicas sobre desarrollo rural, tiene un conjunto claro de principios políticos sobre proyectos de desarrollo – los principios contenidos en su Política Genérica. Esta es la política que usa para dar marco a las propuestas y, de esta forma, en este caso se puede decir que las aproximaciones al desarrollo rural que CORDAID sostiene están más pensadas por CORDAID que por sus contrapartes. Esto es tan cierto, que CORDAID está dispuesto a otorgar a sus contrapartes un ‘año puente’ de financiamiento a fin de adecuar las propuestas de forma tal que encajen mejor en la Política Genérica (como recientemente sucedió con CCAIJO). Uno de los roles del ICS de CORDAID es el de difundir estos principios de

⁴¹ De hecho, el día en que esta sección fue redactada, RIMISP anunció un concurso de ensayos sobre formas innovadoras de apoyar el empleo rural no agrario.

⁴² Estamos muy agradecidos por los comentarios útiles y sugerentes del Stuurgroep en este tema.

política y ayudar a las ONGs a encajar sus proyectos en ellos; esto explica, en parte, porqué CORDAID hace mayor uso de ICS que el resto de ACFs – las ICSs ayudan a las ONGs a entender a CORDAID y CORDAID las necesita para que las ONGs lo entiendan de manera que puedan presentar proyectos aceptables. Por supuesto, CORDAID no hace todo lo definido aquí: en algún sentido no puede permitirse perder fácilmente contrapartes como ACLO y CCAIJO, algo que estas ONGs saben y usan para tener ciertas ventajas al momento de definir proyectos (aunque obviamente, el margen de maniobras no es infinito para uno u otro).

ICCO, finalmente, se ubica en alguna forma entre NOVIB y CORDAID. Tiene ideas más definidas para la agricultura y el desarrollo rural que NOVIB y CORDAID y estas ideas ciertamente influyen en la selección de sus contrapartes. También, dado que no está comisionado a apoyar grandes ONGs, tiene mayor flexibilidad para escoger entre contrapartes en comparación a NOVIB. Por otro lado también tiene mucho respeto por la autonomía de los contrapartes y está más dispuesta a tomar riesgos que las otras dos ACFs. Por lo tanto, es de igual posibilidad que los programas que ICCO apoye sean influenciados por las ideas que las ONGs tengan sobre el desarrollo rural que por aquellas que tiene ICCO. Esto tal vez explica el interés de ICCO en apoyar foros como el Grupo Chorlaví y el Secretariado Rural –espacios estos en los cuales ICCO y sus contrapartes pueden estar juntos para debatir sus diferentes posiciones y aprender uno del otro.

Dicho esto, ¿cómo influyen (si de hecho influyen) estas diferencias en los tipos de impacto que tienen los programas apoyados por las diferentes ACFs? El soporte institucional de NOVIB a grandes ONGs, bajo sus propios términos, parece ser más próxima a *tener la posibilidad* de influenciar procesos a escala más grande y debates sobre el desarrollo rural. De este modo, no cabe duda que su soporte a CIPCA y PROCADÉ⁴³ ha tenido el efecto de influenciar ideas sobre el desarrollo rural en Bolivia y CIPCA ha influenciado cambios estructurales en algunos de sus programas (por ejemplo en su trabajo con el pueblo Guaraní : Sandoval, 1998), aunque tal vez no en el Altiplano. Esto sin embargo no es un efecto necesario y NOVIB ha tenido también algunos fracasos espectaculares: por ejemplo, su apoyo a INEDER en Cochabamba , y ciertamente hay relativamente poco que mostrar para todo el dinero invertido en IPTK (si bien sus programas de profesionalización rural y salud son más interesantes que sus programas de producción). Así, el enfoque de NOVIB ofrece un potencial para el cambio estructural, pero la calidad de su ONG socia determinará si esto ocurrirá o no.

En el otro extremo, el enfoque de ICCO parece tener una tasa de fracaso mayor porque es la que mayor riesgo toma; su fracaso en Puno es indicativo en este sentido: mucho dinero invertido con muy poco por mostrar⁴⁴. Por otro lado el soporte de ICCO ha facilitado una incubadora de innovadores, quienes han influenciado el debate y la política, no tanto por su peso institucional (tal como en el caso de CIPCA) sino porque ellos son simplemente muy inteligentes y creativos (tal es el caso de CEPES y su staff). Los proyectos de ICCO estudiados aquí no parecen haber producido mucho impacto, pero su amplio portafolio de contrapartes incluye instituciones que sí han generado innovaciones que han sido importantes en Bolivia y Perú (Sartarwi, CEPES, ASUR, ANED, CIMCA, Etc.).

Dos de los proyectos de las contrapartes de CORDAID estudiados en esta investigación terminaron estando entre los mejores de nuestra muestra en términos de coherencia e impacto aparente. No es claro, sin embargo, si es un efecto del enfoque de CORDAID o tal vez resultado

⁴³ PROCADÉ fue contraparte del GoM y luego de NOVIB/ICCO, pero NOVIB es su aliado más leal aliado entre las ACFs.

⁴⁴ Aun cuando debemos señalar que, en general, Puno tiene la mala reputación de ser un camposanto de proyectos.

de la capacidad de sus contrapartes (y uno estaría tentado de decir que es del otrora enfoque de CEBEMO). La percepción general de este estudio es que la Política Genérica ha tenido el efecto positivo de forzar una larga, rigurosa y cuidadosa reflexión sobre la coherencia de los modelos de intervención y las hipótesis acerca de los procesos causales en los que se basa, pero ha sido implementado de forma tal que incrementaron los costos de transacción fuera de toda proporción y, en el proceso, esto redujo dramáticamente los niveles de confianza entre las contrapartes y la ACF. CORDAID hace que uno piense, pero también hace que uno se enoje y sienta molesto.

En suma, la relación entre la particular dinámica de la cadena de cooperación y los patrones de impacto no sólo está determinada por los modelos y enfoques de las ACFs, sino también por el efecto interactivo entre estos y las capacidades inherentes de las ONGs socias. Esto no debería ser muy sorprendente, pero otorga una prima sobre la calidad del conocimiento de las contrapartes por parte de la ACFs y de la calidad y apertura de la comunicación entre ellos. Tema con el cual cerramos.

8.15 Obstáculos a los cambios en la cadena de cooperación

Cada una de estas conclusiones sugiere la necesidad de cambiar la cadena de cooperación que enlaza Holanda y los Andes. Esto no quiere decir que las cadenas de cooperación no han funcionado bien en el pasado; de muchas formas sí lo hizo. Pero llega un momento en el que, en la etapa de construir evidencia que muestra que una particular visión del mundo ya no es más sostenible, es tiempo de cambiar paradigmas. Sugerimos que ahora este sería el caso para las formas en que las ACFs y ONGs han abordado los temas de desarrollo rural y pobreza, y que ahora sería un buen momento para el cambio: en las percepciones sobre la economía rural; en como se ven, y se actúa sobre los vínculos entre pobreza y cambio social y entre las estrategias de vida y la política rural; y en cómo funciona la cadena de cooperación. Tal cambio podría, y debería, surgir de una franca (y sin duda difícil) discusión, sobre el potencial real en que las redes de ACF-ONG tienen para influir en las estrategias de vida de la población rural y en la pobreza, y de un re-pensar profundo de todas las relaciones que aquí se involucran. Si bien las formas anteriores de trabajo tuvieron efectos de mucho valor, no es claro que éstas siguen siendo las formas más apropiadas de abordar los problemas rurales, o inclusive el verdadero concepto de lo 'rural'.

Debemos también reconocer que estas no son solo nuestras reflexiones sino que son también las que hemos escuchado muchas veces en el entorno de ACF y de ONG en el curso de la investigación. Corresponden también a expertos comentaristas y a residentes rurales. No obstante, sentimos que estas reflexiones son raramente llevadas a la práctica. En esta sección final discutimos el porqué de esto. Sería muy fácil para nosotros, en tanto evaluadores e investigadores, señalar y acusar a las ACFs y ONGs por no responder a las tendencias modernas en el Ande rural. Pero, mientras los cambios e innovaciones son necesarias, hay muchas barreras que los limitan, una de ellas es la incertidumbre sobre cómo responder adecuadamente pero también sensiblemente al argumento de viabilidad. En verdad una de las implicaciones más grandes de este análisis es que la cadena de cooperación de ACFs necesita re-descubrir la habilidad para y el deseo de innovar. Todos los actores involucrados tienen un rol que jugar.

8.16 Incentivos en la cadena de cooperación y obstáculos para la innovación

La ironía de la cadena de cooperación de las ACFs (y tal vez de todas las cadenas) radica en que los incentivos ligados al acceso a recursos y la aprobación de proyectos desalienta una reflexión honesta y abierta, que la mayoría de actores inmersos en la cooperación percibe como importante. Pensamos que esto ocurre en las relaciones entre las ACFs y el Ministerio, entre las ONGs y ACFs, entre grupos profesionales a diferentes niveles dentro de las ONGs y ACFs, y entre la gente rural y las ONGs. Así, desde el lado de la demanda, todos los incentivos están puestos para sobre-dimensionar los posibles impactos de un proyecto (y de una ONG), para reducir la visión de las restricciones que impone la economía política y la geografía a las estrategias de vida y a las posibilidades de impacto, y por lo tanto (quizás) para tergiversar el diseño y rol de los proyectos. Desde el lado de la oferta, los incentivos están para imponer mayores controles e insistir en el monitoreo y la evaluación para generar información confiable y mantener un cierto control sobre las personas u las organizaciones responsables de administrar los fondos.

En la misma vía, los incentivos políticos también frustran la posibilidad de una reflexión más cuidadosa sobre las posibilidades de reducción de pobreza a través de las intervenciones no-gubernamentales. Los incentivos parecen llevar a que la gente asuma posiciones atrincheradas en términos políticos sobre temas como la viabilidad de la agricultura campesina y el futuro del campo. Dentro de las ACFs hemos encontrado posiciones igualmente inflexibles sobre temas de política institucional. Tal atrincheramiento no solamente frustra el debate sino también la innovación. En tiempos en los que resulta cada vez más difícil justificar la cooperación con Latinoamérica en términos de los niveles de pobreza en la región, tales obstáculos a la innovación son cada vez más preocupantes. En el futuro, pareciera que cualquier justificación para la cooperación a la región tendrá que basarse en el argumento que Latinoamérica (y los Andes) pueda aportar innovaciones de una utilidad global más que en cualquier argumento sobre la pobreza de los *campesinos*.

Entonces, dicho de manera simple: (i) la innovación – ‘pensar fuera del cajón’ – es crítica para cualquier potencial futuro en que las ONGs y ACFs puedan afectar la pobreza rural; y (ii) los incentivos dentro de la cadena de cooperación son adversos a la innovación. En algún sentido este es un llamado a un cambio de conducta, en el espíritu de Robert Chambers (1994), pero más allá de un cambio de conducta en las relaciones entre profesionales y la población rural, el llamado (y tal vez más importante) es para un cambio de conducta a nivel de los profesionales de la cadena de cooperación. Es también un llamado para realizar investigación y tal vez especialmente aquella que pueda ser realizada a través de mecanismos que proporcionen resultados de relevancia práctica, sin vincularla a los incentivos que alientan una relajación de sus hallazgos^{45,46}.

⁴⁵ En este aspecto, experimentos tales como PIEB en Bolivia (con fondos de ayuda bilateral holandesa) son de particular relevancia para lo que apuntan en este sentido.

⁴⁶ Lo interesante aquí es que estas conclusiones reiteran algunas del estudio realizador por el GoM sobre las ONGs y redes de ONGs en Bolivia (Wils, 1995) y, en alguna medida, también las de los estudios de caso en los Andes, en la investigación sostenida por Holanda sobre BINGOs (ONGs muy grandes). Una propuesta surgida del estudio en 1995 fue crear una suerte de ONG-universidad, que podría combinar la formación de un staff específico para ONGs, con investigación y reflexión.

8.17 Del cambio de políticas al cambio de contrapartes

En el Capítulo 4 discutimos las formas como la política conduce a la elección de contrapartes: y los obstáculos para trasladar los cambios de política a cambios en el partenariado y la práctica. En efecto, mientras las ACFs en sus documentos han reconocido por algún tiempo la complejidad y progresiva urbanización de las estrategias de vida rurales, en la práctica ellas han continuado enfatizando en la agricultura como respuesta a la pobreza y el subdesarrollo rural. Más específicamente, han enfatizado como temas estratégicos la agricultura y el desarrollo rural sostenible, el crédito agrario, la coordinación inter-institucional y la participación.

Porqué ocurre este traspie (entre reconocer la complejidad de las estrategias de vida pero encontrando dificultad en llevar este reconocimiento a la acción) es un debate abierto; pero, una explicación es, quizás, que para responder a una concepción más compleja de estrategias de vida se requeriría probablemente un cambio de contrapartes. En palabras de una persona entrevistada: si se quiere tener impactos, es necesario apoyar ONGs más especializadas e innovadoras, y no tanto 'las históricas reconvertidas'. Algunos documentos hablan de la necesidad de tales cambios (por ejemplo NOVIB, 1994; Wehrkamp, 1990), y mientras que otras evaluaciones externas sugieren que la política informó la selección de contrapartes (Gonzalez et al., 1995:2), el muy limitado cambio de contrapartes durante la década de los 90 (particularmente de aquellas contrapartes que absorbieron el mayor volumen de recursos de las ACFs) sugieren otra conducta. Cambiar tales contrapartes es extremadamente dificultoso: los funcionarios de programas que pretenden hacerlo son generalmente objeto de alguna animosidad y la reacción de las ONGs es muchas veces pasarlos por encima, buscar miembros del staff mayor de la ACF (muchas veces compuesto por viejos amigos del Director de la ONG amenazada de perder fondos). En tal situación, aquellos oficiales de proyectos quienes han mantenido su decisión de terminar una relación deberían ser aplaudidos, pero, en general, la cadena de cooperación de la ACF es muy pegajosa y esto es lo que hace difícil la traducción del análisis de nuevas políticas a portafolios de nuevas contrapartes. Por supuesto, esto se da más cuando, en situaciones en las que hay recorte de recursos, pues – para decirlo crudamente – para apoyar una nueva contraparte se requiere cortar al financiamiento a dos de las antiguas.

Así, las ACFs tendieron a trabajar con las ONGs cuyo fuerte es la agricultura y el desarrollo rural y cuyos enfoques de cambio están basados en la comunidad. Hay obviamente excepciones – sobresale el creciente desplazamiento hacia contrapartes que brindan servicios financieros – pero también hay mucha continuidad en los contrapartes con quienes trabajan las ACFs. No obstante lo señalado, durante la investigación apareció con frecuencia que para mejorar el impacto se requiere trabajar con contrapartes más especializadas. Mientras un trabajo con entidades más especializadas podría parecer en contradicción con el enfoque del desarrollo integral, realmente en la práctica son pocos los proyectos que han sido 'integral' en algún sentido real (ver por ejemplo Milligan, 1996) – mas bien han sido simplemente multifuncionales. Esto solo repite algunas de las lecciones negativas de los programas públicos de desarrollo rural integrado (Grindle, 1986).

Dado esto, podría ser más efectivo trabajar con organizaciones que tienen las capacidades especializadas para responder a aquellas necesidades de la población rural, identificadas mediante análisis de las estrategias de vida rurales existentes. Esto no implica un cambio absoluto de las contrapartes, pero sugiere valorar la introducción de mecanismos que puedan facilitar el cambio y la innovación. Un mecanismo obvio es la licitación de proyectos: concursos en los cuáles se pedirían propuestas para proyectos que puedan responder a la creciente complejidad de la economía rural, al desafío de trabajar con familias con bases urbanas y rurales, etc. . En este punto existen antecedentes. En Bolivia, NOGUB (el programa dentro de la cooperación bilateral

Suiza que apoya a ONGs) lo hizo, adelantándose a renovar algunas de sus contrapartes e iniciando a otros con diferentes tipos de organizaciones. También en Bolivia el PIEB (Programa para la Investigación Estratégica en Bolivia), financiado con recursos bilaterales holandeses, hace licitaciones con propósitos de investigación en temas definidos. En Colombia, el programa nacional para la transferencia de tecnología (PRONATTA) satisfactoriamente ha hecho lo mismo. Y, entre las ACFs, existen también algunos antecedentes: NOVIB mantuvo una licitación cerrada para la implementación de un proyecto en Cochabamba; e ICCO ha sostenido el fondo Chorlavi, el cual utiliza mecanismos similares para identificar iniciativas de aprendizaje de pequeña escala. Cada una de estas experiencias muestra que existen interesantes y diferentes contrapartes con otro tipo de ideas innovadoras sobre el desarrollo. Ahora bien, hay que advertir que tales procesos de *licitación* pueden ser costosos y consumidores de tiempo. No obstante, las agencias arriba mencionadas siguen utilizándolos – y de hecho, podría haber valor en seguir experimentando con tales enfoques dentro de los principales portafolios de las ACFs.

8.18 Obstáculos al aprendizaje : planeamiento, monitoreo y evaluación

Otro tema que ha sido una barrera a la innovación – y francamente con algo de un juego de palabras – ha sido el tema global de planeamiento, monitoreo y evaluación. Las evaluaciones, los reportes de monitoreo y la correspondencia continuamente se refieren a este punto, y a pesar de ello y solo con algunas excepciones (una de las cuales es CIPCA) remarcablemente se han logrado pocos progresos. Esta observación/conclusión amerita una reflexión: ¿Porque hay avances tan limitados?

Una respuesta simple parecería ser que a lo mejor ningún actor en la cadena de cooperación realmente quiere PME como tal y que en muchos aspectos la discusión sobre PME ha desviado y distorsionado a otras discusiones más amplias sobre el tema de aprendizaje. Entre las ONGs, PME es siempre visto como una imposición de las ACFs (y de otros)⁴⁷ y, si hay un incentivo para desarrollar sistemas de PME, generalmente responden a los deseos de los financiadores y así defienden o aseguran el acceso a los recursos. En uno de los estudio de caso, donde se ha logrado mayor progreso en establecer un complejo pero interesante sistema de PME (CIPCA), el incentivo a CIPCA de asegurar un fondo institucional proveniente de NOVIB fue significativo. Toca ver si este sistema será usado luego para aprendizaje. Desde el punto de vista de las ACFs, la motivación primaria parece ser la necesidad de generar datos sobre los cuales se defienden (y asignan) los presupuestos: sea que se trate de un oficial de programa defendiendo una posición frente a un comité de revisión de proyectos (o ante la jerarquía mayor de la ACF), o la ACF defendiendo ante la DGIS. También el staff de las ACFs, del mismo modo que las ONGs contraparte, ven PME como una imposición.

Así, PME se constituye en un mecanismo de rendición de cuentas, ligado al acceso a los recursos y a su control, más que un mecanismo para el *aprendizaje*. Esto tiene origen en la estructura de incentivos que rodea la forma en la cual fueron introducidas las discusiones de PME.

Una segunda razón parece ser que generalmente PME – y aprendizaje – están sub financiados. La mayoría de los actores en la cadena de cooperación quieren aprender, y ve la necesidad de aprender, pero no destinan recursos para actividades de aprendizaje. Al límite, parece siempre

⁴⁷ En mucho, esto es similar para los temas de género y (poco menos) medio ambiente. En efecto, se nota que tal como los documentos de las ONG rinden homenaje a PME, de forma frecuente ellos también incluyen secciones sobre la importancia del género, derechos humanos y medio ambiente, los tres temas transversales del programa de co-financiamiento. Una verdadera cadena de imposiciones que induce a respuestas institucionales declarativas.

mas apropiado asignar recursos a proyectos de inversión. A pesar de que la compensación a estas actividades parece ser baja, al final de todo, son las que permiten hacer a la ONG más visible, vis-a-vis de las comunidades como de los financistas.

Aun cuando el aprendizaje – y la reflexión – serán claves para cualquier incremento de los impactos, es claro que la forma corriente de aproximarse al aprendizaje no está dando resultados. Una franca discusión del porque, y de todos los extraños y perversos incentivos alrededor de PME, será muy importante si es que en el futuro la cadena de cooperación piensa innovar.

Bibliografía

- ACLO (1993). *Proyecto Transformación de la Economía Campesina*. Sucre. Aclo.
- Alemán, S., Barrios, F., Patten, F., Pinzas, T., Rey, D. and Rojas, R. (1999). *Evaluación CIPCA*. The Hague: Novib. Mimeo.
- ALOP/ABONG/PUCSP (2001). *Seminário: Estudos sobre as Organizações Não Governamentais na América Latina: situações e perspectivas*. December 3-5th, São Paulo, Brazil.
- Avila, J. (2000). Los dilemmas del desarrollo: antropología y promoción en el Perú. In C.I. Degregori (ed.), pp. 413-442.
- Ayuda en Acción/Actionaid/ALOP (1999). *La Realidad de la Ayuda Externa. America Latina al 2000*. Lima: Ayuda en Acción/Actionaid/ALOP
- Azpur, J. (2000). *La urgencia de construir región*. Cusco. Arariwa.
- Azpur, J. and Chevarría, C. (2001). Cooperación técnica internacional y desarrollo regional en Cusco. In: M. Valderrama and F. Negrón (eds.) (2001a).
- Ballón, E. (1997). ONG, sociedad civil y desarrollo. In: Desco (ed.), *Los desafíos de la cooperación*. Lima: Desco.
- Barrón, J. and Goudsmit, I. (1998) 'Hacerse la vida': migración definitiva. In Zoomers (ed.) (1998), pp. 175-196.
- Bavinck, M. (1999). *Programme evaluations and the Dutch Co-financing Programme 1980-1999: English Summary*. Ede: Steering Committee for the Evaluation of the Netherlands Co-financing Programme.
- Bebbington, A. (1996). *Crisis y caminos. Reflexiones heréticas acerca de las ONGs, el estado y el desarrollo sustentable*. La Paz: Nogub.
- Bebbington, A. (1996). Organizations and intensifications: small farmer federations, rural livelihoods and agricultural technology in the Andes and Amazonia. *World Development*, vol. 24(7), 1161-1178.
- Bebbington, A. (1997). Social capital and rural intensification: local organizations and islands of sustainability in the rural Andes. *Geographical Journal*, vol. 163(2), 189-197
- Bebbington, A. (1998). Sustaining the Andes: social capital and rural regeneration in Bolivia. *Mountain Research and Development*, Vol. 18(2), 173-181.
- Bebbington, A. (1999). Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. *World Development*, vol. 27(12), 2021-2044
- Bebbington, A. (2000). Re-encountering development. Livelihood transitions and place transformations in the Andes. *Annals of the Association of American Geographers*, 90(3), 495-520.

- Bebbington, A. (2001a). Rural development. In P. Balte and N. Smelser (eds.), *International Encyclopaedia of Social and Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier
- Bebbington, A. (2001b). *Landscapes of possibility: theory and relevance in development geography*. Keynote presentation to the workshop on Space and Place in Development Geography, Utrecht 30-31st August, 2001.
- Bebbington, A. et al. (1997). *External evaluation of UNICEF-PROANDES, Bolivia*. La Paz and Stockholm: Sida.
- Bebbington, A. and Bebbington, D. (2001). Development alternatives: practice, dilemmas and theory. *Area*, Vol. 33(1), 7-17.
- Bebbington, A. and Carroll T. (2001). Peasant federations as induced social capital. In C. Grootaert and T. van Bastelaer, *Social Capital and Poverty: An Empirical Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bebbington, A. and Kopp, A. (1995). *Evaluation of the Swedish NGO support programme: Country case study Bolivia*. London: ODI.
- Bebbington, A. and Thiele, G. (1993). *NGOs and the state in Latin America: rethinking roles in sustainable agricultural development*. London: Routledge.
- Bebbington, D. and Gómez, A. (2000). *Rebuilding social capital in post-conflict regiones: women's vilage banking in Ayacucho, Perú and in highland Guatemala*. Paper presented at Latin American Studies Association Conference, Miami, March 13-15, 2001.
- Beck, S. and Preston, D. (eds.). (2001). *Historia, ambiente y sociedad en Tarija, Bolivia*. La Paz: Editorial Instituto de Ecología.
- Bernstein, H. (1979). African Peasantries: A Theoretical Framework. *Journal of Peasant Studies*, vol. 6(4), 420-444.
- Beuningen, C. van (1996). La cooperación internacional al desarrollo: balance de 30 años y análisis de los nuevos contenidos. In Desco (ed.) (1996). pp 13-22.
- Beuningen, C. van (1997). *La IAS en la política de Balance*. The Hague: Balance.
- Beuningen, C. van (2000). *Temas de debate*. Presentation to the Taller Latinoamericano de Instancias de Asesoría y Seguimiento. Antigua, Guatemala, April 2000.
- Carroll, T.F. and Bebbington A. (2001). Peasant federations and rural development policies in the Andes. *Policy Sciences*, Vol 33(3/4), (2000), 435-457
- Carroll, T.F., Humphreys, D. and Scurrah, M. (1991). Grassroots support organizations in Peru. *Development in practice*, 1(2), 97-108.
- Ccaijo (2000). *Marco de Proyectos*. Quispicanichi. Ccaijo.

- Cebemo, DGIS, Hivos, Icco and Novib (1995). *Poverty alleviation through sustainable land use. NGO strategies for sustainable land use: state of the art and new perspectives*. Leusden: Icco, Novib, Cebemo, Hivos and DGIS.
- Cepes (1999). *Plan 1999-2003*. Lima: Cepes.
- Chambers, R. (1994). *Challenging the professions*. London: Intermediate Technology Publications.
- Chambers, R. (1987). *Sustainable livelihoods, environment and development. Putting poor rural people first*. Discussion Paper 240. Brighton: Institute of Development Studies.
- Chambers, R. and Conway, G. (1992). *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century*. IDS Discussion Paper 296. Brighton: Institute of Development Studies.
- Cherrett, I., Gianotten, V. and Peres, J.A. (1994). *Informe final. Evaluación INEDER 1994*. La Paz: CEP.
- Cherrett, I., Gianotten, V. and Peres, J.A. (1994). *Evaluación del Plan Trienal 1991-1993 del Instituto de Educación para el Desarrollo Rural (INEDER)*. La Paz: CEP.
- Chevarría, C. (2000). Impacto de la intervención de Arariwa en la microcuenca de Patacancha. In L. Soberón (ed.), pp 19-82.
- Chiriboga, M. (1999). Objetivos del seminario. In Chorlavi et al. (eds.), pp. 15-24.
- Chorlaví, ALOP, ETC (1999). *El Grup Chorlaví: un sistema de información para el relacionamiento en agricultura y desarrollo rural sostenibles*. Lima: ETC Andes.
- Cipca (1991). *Por una Bolivia diferente*. La Paz: Cipca.
- Cipca (1995). *Evaluación-valoración de Cipca-Bolivia*. La Paz: Cipca.
- Cipca (1999). *Un decenal de ocho años*. La Paz: Cipca.
- Clark, J. (1990). *Democratizing development. The role of voluntary organizations*. London: Earthscan.
- Clark, R. (1968) Land reform and peasant market participation on the Northern Highlands of Bolivia. *Land Economics*, 44, 153-172.
- Cleaves, P. and Scurrah, M. (1980). *Agriculture, bureaucracy and the military in Peru*. Ithaca: University of Cornell Press.
- CORDAID-SEPRODI (2000). *Taller Latinoamericano de Instancias de Asesoría y Seguimiento*. Antigua, Guatemala.
- Cortes, G. (2000). *Partir pour rester. Survie et mutation de sociétés paysannes andines (Bolivie)* Montpellier: IRD Editions.

- Cowen, M.P. and Shenton, R.W. (1998). Agrarian doctrines of development: Part 1. *Journal of Peasant Studies*, 25, 49-76.
- Degregori, C.I. (ed.). (2000). *No hay país mas diverso. Compendio de antropología peruana*. Lima: PUCP/UP/IEP.
- Desco (1996). *Los mundos del desarrollo. 30 años de trabajo en las ONGs*. Lima: Desco
- Drujven, P. (2001). *Facing the in-between: living in the fringe. A case study of the urban fringe of Delhi*. Paper presented at the workshop Space and place in development geography, Utrecht, August 30-31, 2001.
- Durston, J. and Espindola, E. (2000). *Empleo rural no-agrícola y pobreza en América Latina: tendencias recientes*. Documento de discusión. División de Desarrollo Social Santiago. CEPAL.
- Eguren, F. and Rheineck, J. (eds.). (2000). *Desarrollo Rural. Organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional*. Lima: Icco/Cepes.
- Embajada del Reino de los Países Bajos, La Paz, Bolivia (2001). Cooperación técnica. <http://www.embhollandabo.org/espanol.html> (re-accessed, October 2nd, 2001).
- Embajada del Reino de los Países Bajos, Lima Perú (2001). Cooperación técnica. <http://www.hys.com.pe/nl/> (re-accessed, October 2nd, 2001).
- Escobal, J. (2001). The determinants of nonfarm income diversification in rural Peru. *World Development*, 29(3), 497-508.
- Escobar, A. (1995) *Encountering development: the making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- ETPA (1997). La Paz.
- Figuroa, A. (2000). La exclusion social como una teoría de la distribución. In E. Gacitúa, C. Sojo y S. Davis (eds.), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe* (pp. 25-50). San Jose: FLACSO y Banco Mundial
- Figuroa, A. (1990) *La via campesina en América Latina*. Mimeo.
- Figuroa, A. (1981) *La economía campesina de la Sierra del Peru*. Lima: PUCP.
- García, María Elena (2000). *'To Be Quechua Is to Belong': Citizenship, Identity, and Intercultural Bilingual Education in Cuzco, Peru*. Ph.D. dissertation, Brown University.
- García, R., et al. (1999). *Desarrollo sostenible en los Andes*. La Paz: Clave/Plataforma Novib.
- Gianotten, V, Cherret, I. and Perés, J.A. (1994). *Informe evaluación Ineder*. La Paz: CEP.
- G.O.M. (1995). *With quality in mind*. The Hague: G.O.M.

- González, F., Chaplin, A. and Eguren, F. (1995). *Evaluación de la política de Novib para el Perú y su implementación 1991-1994. Informe Final*. Lima.
- Gonzalez, W. and Padilla, S. (1999). *Evaluación final. Programa de transformación económica campesina, Lupiara é Icla*. Sucre. Aclo
- Grindle, M. *State and countryside*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Grootaert, C. and Narayan, D. (2001). *Local institutions, poverty and household welfare in Bolivia*. Policy Research Working Paper 2644. Poverty Division. Washington DC: World Bank.
- Gruoso, L., Rosero, C. and Escobar, A. (1998). The process of black community organizing in the Southern Pacific Coast Region of Colombia. In S. Alvarez, E. Dagnino and A. Escobar (eds.). (1998a). *Cultures of politics/politics of cultures: re-visioning Latin American social movements* (pp. 196-219). Boulder, Westview.
- Guerrero, E. (2001). *Impacto de las ONGs apoyadas por agencias de cofinanciamiento holandés (estudio de caso IPTK)*. Sucre.
- Haverkort, B. and Milligan, W. (1997). *CAME en camino*. Zeist. Icco.
- Hinojosa, L. (2001). *La Contribución del Programa de Cofinanciamiento de Holanda al Desarrollo Rural y la Reducción de la pobreza en las zonas altas de Perú y Bolivia. Informe de la region altiplano (La Paz)*. Cusco.
- Hunt, B. (2001). *Peruvian primary education: improvement still needed*. Paper presented at the Latin American Studies Association meetings, Washington DC, September 6-8th, 2001.
- ICCO (1989). *Plan de apoyo a programas rurales en Bolivia y Peru*. Zeist: Icco (mimeo).
- ICCO (1990). *Apuntes en torno a la propuesta "apoyo a programas rurales"*. Zeist: Icco (mimeo).
- ICCO (1995). *Agricultura sostenible. Tema central del equipo para América Latina y el Caribe de Icco, 1995-1997*. Zeist: Icco.
- IDB (1996). *Bolivia: desarrollo diferente para un país de cambios. Salir del círculo vicioso de la riqueza empobrecedora. Informe final de la Misión Piloto sobre Reforma Socio-Económica en Bolivia*. La Paz: Banco Interamericano del Desarrollo
- IOB (1998). *Evaluation of the Netherlands Development Program with Bolivia*. The Hague: IOB, Ministry of Foreign Affairs.
- IPTK (1990). *Plan Trienal, 1990-1992*. Sucre: IPTK.
- Janvry, A. de, and Sadoulet, E. (2000). Rural poverty in Latin America: determinants and exit paths. *Food Policy*, 25, 389-409.
- Janvry, A. de, (1981). *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Jordan, F. (1989). *El minifundio*. San Jose: IICA.
- Kanbur, R. (2001). Economic policy, distribution and poverty: the nature of disagreements. *World Development*, 29(6), 1083-1094.
- Kohl, B. (1991). Protected horticultural systems in the Bolivian Andes. A case study of NGOs and inappropriate technology. *Agricultural Administration (Research and Extension)*, Paper 29. London: Overseas Development Institute.
- Kohl, B. (forthcoming). Stabilizing neoliberalism in Bolivia: popular participation and privatization. *Political Geography*.
- Korovkin, T. (1997). Taming capitalism: the evolution of the indigenous peasant economy in Northern Ecuador. *Latin American Research Review*, vol. 32(3), 89-110.
- Le Grand, J.W. (1998a). Desarrollo fragmentado: discontinuidades en el ámbito de la intervención. In A. Zoomers (ed.) (1998), pp. 361 –396.
- Le Grand, J.W. (1998b). Buscando resultados: estrategias campesinas impactos colaterales. In A. Zoomers (ed.) (1998), pp. 397-422 –396.
- Lehmann, A.D. (1990). *Democracy and development in Latin America. Economics, politics and religion in the post-war period*. Cambridge: Polity Press.
- Lehmann, A.D. (1986). Two paths of agrarian capitalism, or a critique of Chayanovian Marxism. *Comparative Studies in Society and History*, vol. 28(4), 601-627.
- Llambi, L. (1989). Emergence of Capitalized Family Farms in Latin America. *Comparative Studies in Society and History*, vol. 31(4), 745-774.
- Lopez, R. (1995). *Determinants of Rural Poverty: a quantitative analysis for Chile*. Technical Department, Rural Poverty and Natural Resources, Latin America. Washington: World Bank.
- Markowitz, L. (2001). Finding the field: notes on the ethnography of NGOs. *Human Organization*, 60(1), 40-46.
- Martinez, L. (1994). *Los campesinos artesanos en la Sierra Central. El caso de Tungurahua*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Milligan, W. (1996). *IAA-Canas evaluation*. Zeist: Icco.
- Milligan, W. (1997). *Seguimiento a recomendaciones de la evaluación 1995*. Zeist: Icco.
- Morrée, D. de, and Nijenhuis, G. (2000). *Desarrollo rural en los Andes. Un inventario de contrapartes y programas en Bolivia y Perú apoyados por las ACFs, 1990-1999*. The Hague: BBO.
- Muñoz, D. (2000). *ASPROLPA*. Mimeo, La Paz and Boulder.

- Muñoz, D. and Cruz, B. (2001a). *Impacto de las ONGs apoyadas por agencias de cofinanciamiento holandés (estudio de caso Cipca)*. La Paz.
- Muñoz, D. and Cruz, B.. (2001b). *Impacto de las ONGs apoyadas por agencias de cofinanciamiento holandés (estudio de caso Qhana)*. La Paz.
- Muñoz, D., Espinar A., Canedo M., Bebbington A. and Croxton S. (2000). *Los campesinos y las políticas públicas: encuentros y desencuentros*. D. Muñoz. La Paz: Editorial Plural.
- Netting, R. McC. (1981). *Balancing on an Alp: ecological change and continuity in a Swiss mountain community*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niekerk, N. van (1994). *El Desarrollo Rural en Los Andes. Un Estudio sobre los programas de desarrollo de Organizaciones no Gubernamentales*. Leiden Development Studies No. 13. University of Leiden.
- Niekerk, N. van (1997). *La cooperación internacional y las políticas públicas: el caso de las zonas andinas de altura de Bolivia*. Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Estrategias Campesinas, 3-4 abril de 1997, Sucre, Bolivia.
- Niekerk, N. van (forthcoming). Social scientists as social activists: a short history of the recent evolution of *Lo Andino* in Peru and Bolivia. In A. Zoomers (ed.).
- North, L. and Cameron, J. (2000). Grassroots-based rural development strategies: Ecuador in comparative perspective. *World Development*, 28(10), 1751-1766
- Novib (1994). *Documento de política para Bolivia*. The Hague: Novib.
- Patten, F., Pinelo, J. and Ayllón, E. (1999). *Evaluación IPTK*. The Hague: Novib, Mimeo.
- Pfeffer, J. (2000). *The Knowing-Doing Gap: How Smart Companies Turn Knowledge Into Action*. Cambridge: Harvard Business School Press.
- Preston, D. (1978). *Farmers and towns. Rural-urban relations in highland Bolivia*. Norwich: GeoBooks.
- Preston, D. (1992). Restructuring Bolivian rurality-Batallas in the 1990s. *Journal of Rural Studies*, 8(3), 323-333.
- Preston, D. (1998). Post-peasant capitalist graziers: the 21st century in southern Bolivia. *Mountain Research and Development*, vol. 18(2), 151-158
- Preston, D. (2001). Personal communication, University of Colorado at Boulder, September 11th, 2001.
- Preston, D., Macklin, M. and Warburton, J. (1997). Fewer people, less erosion: the twentieth century in Southern Bolivia. *Geographical Journal*, 163(2), 198-205.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

- Qhana (1990). *Informe anual de actividades*. La Paz: Qhana.
- Qhana (1998). *Informe Final del trienio 1994 – 1997*. La Paz: Qhana.
- Radcliffe, S. (1991). Between hearth and labor market: the recruitment of peasant women in the Andes. *International Migration Review*, XXIV(2), 229- 249.
- Reardon, T., Berdegú, J. and Escobar G. (2001). Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications. *World Development*, 29(3), 395-410.
- Rheineck, J. (1984) *Proyecto de Desarrollo en Microregiones (Cusco)*. Ponencia presentada al Seminario Internacional de Proyectos de Desarrollo Rural, Venezuela, Julio 1984.
- Rojas, R. (2001a). *La Economía de la Provincia de los Andes y Aroma en el Siglo XX*. Documento de Trabajo. Santa Cruz: CEP.
- Rojas, R. (2001b). *Retrospectiva histórica: accion institucional de Cipca, 1990-2000*. Documento de Trabajo, CEP, Santa Cruz.
- Rojas, R. (2001c). *Retrospectiva histórica: accion institucional de Qhana, 1990-1999*. Documento de Trabajo. Santa Cruz: CEP.
- Rojas, R. (2001d). *Retrospectiva histórica: accion institucional de Aclo*. Documento de Trabajo. Santa Cruz: CEP.
- Rojas, R. (2001e). *La Contribución del Programa de Cofinanciamiento de Holanda al Desarrollo Rural y la Reducción de la pobreza en las zonas altas de Perú y Bolivia. Informe de la region de valles y cabecera de valle (Chuquisaca y Potosí)*. La Paz: CEP.
- Rojas, R. (2001f). *La Contribución del Programa de Cofinanciamiento de Holanda al Desarrollo Rural y la Reducción de la pobreza en las zonas altas de Perú y Bolivia. Informe de la region altiplano (La Paz)*. La Paz: CEP.
- Rojas, R. and Qayum S. (1993). *Evaluación Aclo*.
- Salomon, F. (1979). The Weavers of Otavalo. In N. Whitten (ed.) (1979). *Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador* (pp. 420-449). Urbana: Univ of Illinois Press.
- Sandovál, G. (1998). *Grassroots organizations and local development in Bolivia*. Local Level Institutions Working Paper No. 4. Social Development Family. Washington: World Bank.
- Santacruz, F. (1998). *Evaluación externa: Proceso institucional Ccaijo y proyecto Balance 1996-1998*. Cusco: Ccaijo.
- Schady, N. (1999). *Seeking Votes*. Washington: World Bank.
- Scoones, I. (1998). *Sustainable Rural Livelihoods: a framework for analysis*. Working Paper 72. Institute for Development Studies. Brighton.

- Soberón, L. (ed.). (2000). *Cooperación externa, ONG y desarrollo. Avances é impactos en la lucha contra la pobreza en dos regiones del Peru: Cusco y Cajamarca*. Lima: Escuela para el Desarrollo.
- Soriano, R. (1999). *Micro riego en comunidades de valles interandinos. Sistematización de experiencias*. La Paz: Nogub-Cosude.
- Sotomayor, O. (1994). *Políticas de modernización y reconversión de la pequeña agricultura tradicional Chilena*. Santiago: ODEPA and IICA.
- Stuurgroep (2000). *Terminos de referencia para la evaluacion de la contribucion del programa de cofinanciamiento de holanda al desarrollo rural y la reduccion de la pobreza en las zonas altas de Perú y Bolivia*. Ede: Stuurgroep.
- Urrutia, J. (1998). *Evaluación del proyecto 'fortalecimiento de la organización communal en la micro-región de Calca y Urubamba'*. Cusco: Arariwa. May 1998.
- Valderrama, M. (ed.). (1998). *Cambios en las Organizaciones de Promoción del Desarrollo Peruanas*. Lima: ALOP/CEPES/SOS Faim.
- Valderrama, M. (ed.). (1999). *ONG, concertación y desarrollo local*. Lima: Cepes/ALOP.
- Valderrama, M. (2001). *The tower of Babel: NGOs, foreign aid and development*. Paper prepared for General Assembly of the Canadian Council for International Cooperation, May 24-26, 2001.
- Valderrama, M. and Negrón, F. (eds.). (2001a). *Concertación regional y cooperación internacional*. Lima: ALOP/Cepes/IFCB.
- Valderrama, M. and Negrón, F. (2001b). *El financiamiento externos de las ONG en el Perú*. Avances, documento de trabajo 1. Lima: Cepes.
- Valderama, M. Negrón, F. and Picón, M. (2000). *La contribución de la cooperación privada al desarrollo*. Lima: COECCI.
- VMPPFM-Banco Mundial (1998). *Estudio de Productividad Rural y Manejo de Recursos Naturales: Informe Principal* (May 1998). La Paz, Bolivia: Vice Ministerio de Participacion Popular y Fortalecimiento Municipal.
- Vela, J. (2000). *Plataforma de Contrapartes de Novib/Escuela para el Desarrollo*. Lima.
- Verhallen, P. (2000). La cooperacion, las organizaciones no gubernamentales y el desarrollo rural. In Eguren and Rheineck (eds.), pp 187-194.
- Verhallen, P. (1992). *Algunos apuntes en torno a las políticas insstitucionales de Icco en la región Andina* Zeist: Mimeo.
- Watts, M. (2000). Development Ethnographies. *Ethnography*, 2(2), 83-300
- Wehrkamp, A. (1990). *Documento de políticas para el Peru*. The Hague: Novib.

- Wils, F. (ed.). (1995a). *Organizaciones no gubernamentales y sus redes en Bolivia*. La Paz/La Haya: GOM/CEP.
- Wils, F. (1995b). Scaling-up, Mainstreaming and Accountability: the Challenge for NGOs. In Michael Edwards and David Hulme (eds.), *Non-Governmental Organisations - Accountability and Performance. Beyond the Magic Bullet*. London: Earthscan.
- Wils, F., Remmerswal, J. and Neggers, J. (1993). *Big NGOs in Latin America: case studies in Peru and Bolivia*. Programme Evaluation Report No. 47. The Hague: Novib-Ministry of Development Cooperation.
- World Bank (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington: World Bank.
- Zeeuw, de, et al. (1994). *Promover la agricultura sostenible en la zona sur Andina: un estudio de los programas agropecuarios de siete contrapartes de Icco en la zona andina del Sur de Perú y el Norte de Bolivia*. Evaluación Programática No. 49. La Haya: DGIS.
- Zimmerer, K. (1996). *Changing Fortunes. Biodiversity and Peasant Livelihood in the Peruvian Andes*. Berkeley: University of California Press.
- Zimmerer, K. (2001). *Household livelihood strategies, socio-environmental variability and collaborative plant breeding for sustainable development in the Andean countries*. Paper presented at the Latin American Studies Association meetings, Washington DC, September 6-8th, 2001.
- Zoomers, A. (1998). *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca and Potosí*. La Paz: CEDLA/CID/PLURAL.
- Zoomers, A. (1999). *Linking livelihood strategies to development. Experiences from the Bolivian Andes*. Amsterdam: Royal Tropical Institute/Center for Latin American Research and Documentation.
- Zoomers, E. B. and Geurten, G.N. (1991). A decade of integrated rural development planning: an assessment of Proderm Experiences in Cusco, Peru. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 82(3), 195-205.

ANNEXO

Cuadros

Este anexo contiene dos tipos de cuadro. Cuadros A4.1 a A4.3 dan un resumen del financiamiento total para proyectos de desarrollo rural aprobado por las tres ACFs. Los datos se presentan por año y por departamento/provincia en Peru y Bolivia. Los cuadros A4.4 a A4.9 son un resumen de los contrapartes apoyadas por cada ACF en Peru y Bolivia durante los 1990s.

Cuadros de financiamiento

Cuadro A4.1

Montos aprobados por Novib, Icco y Cordaid para proyectos de desarrollo rural en Bolivia, por departamento y año, 1990-1999
(en 1000s de florines holandeses)

Departamento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Beni						412					412
Chuquisaca				385	81	1,085	148	1,951	1,171	2,734	7,557
Cochabamba	1,000	1,514	517	1,100	976	3,024	2,142	4,285	1,630	1,710	17,894
La Paz	1,146	92	159			247	150	1,122	308	279	3,504
Oruro						321		287	286		894
Potosí	292			30	2,523	191	738	2,117	591	445	6,927
Santa Cruz					176				137	312	
Tarija	100		345			248	700		1,023	150	2,567
Supregional	4,006	72	1,431	442	2,752	2,010	2,381	12,970	2,389	1,546	30,000
Total p.a.	6,544	1,680	2,452	1,957	6,508	7,540	6,260	22,732	7,536	6,863	70,072

Fuente: de Morrée and Nijenhuis, 2000, con base en archivos de las ACFs.

Notas:

1. "Supraregional" refiere a donaciones a proyectos que trabajan en más que una region – por ejemplo, los proyectos ejecutados por redes
2. El monto muy grande que fue aprobado en el 1997 a nivel supra-regional es porque en ese año se aprobaron 8,750,000 Fl para Cipca, 1,700,000 Fl. para Fondecó y 1,400,000 para Procade.

Cuadro A4.2

**Montos aprobados por Novib, Icco y Cordaid para proyectos de desarrollo rural en Perú,
por departamento y año, 1990-1999
(en 1000s de florines holandeses)**

Departamento	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Arequipa								198	395	910	1,503
Ayacucho				843			684			1,382	2,908
Cajamarca					1,055		35	680	200	1,200	3,170
Cusco					2,159	387	2,017	191	470	3,042	8,265
Ica			80	334		550			187	578	1,729
Junin			84	157	140	16	167	756	330		1,650
La Libertad			641							500	1,141
Puno			115	139	1,195	595	243	903		100	3,289
Ucayali			180								180
Supraregional	5,005		3,789	3,187	3,350	3,403	7,704	2,788	3,120	2,690	35,036
Total p.a.	5,005		4,889	4,660	7,899	4,952	10,849	5,515	4,702	10,401	58,871

Fuente: de Morrée and Nijenhuis, 2000, con base en archivos de las ACFs.

Nota:

“Supraregional” refiere a donaciones a proyectos que trabajan en más que una region – por ejemplo, los proyectos ejecutados por redes

Cuadro A4.3

**Montos aprobados por Novib, Icco y Cordaid para proyectos de desarrollo rural que son
binacionales pero tienen sede en Perú, por departamento y año, 1990-1999
(en 1000s de florines holandeses)**

Proyecto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Secretariado Rural				99	469		112	245	750	1,675
IDEAS-DPT						714			260	974
Total p.a.				99	469	714	112	245	1,010	2,649

Fuente: de Morrée and Nijenhuis, 2000, con base en archivos de las ACFs.

Cuadros de los contrapartes de las ACFs

Las fuentes para estos cuadros son de Morrée y Nijenhuis (2000), y entrevistas con los oficiales de las ACFs. Estos oficiales de las ACFs también dieron un apoyo muy generoso al momento de completar y chequear los cuadros. En ciertos casos, donde hay incertidumbre, esto se nota con?

Cuadro A4.4
Contrapartes de Cordaid, Peru

Departamento	Nombre de la ONG	ONG, organización de base, red, ó organización de servicios financieros	Tamaño de la	Contraparte desde/hasta	¿Contraparte existe todavía?
Arequipa	Aedes	ONG	Mediano	1995-presente	Si
	El Taller	ONG	Mediano	1992-presente	Si
Ayacucho	Ier	ONG	mediano	1987-presente	Si
	Paide	ONG	pequeño	1997-presente	Si
Cajamarca	Cedas	ONG	mediano	1994-presente	Si
	Cips	ONG	Pequeño	1991-1995	Si
	Proassa	ONG	Pequeño	1998	Si, but not in sierra
Cusco	Arariwa	ONG	Grande	1992-presente	Si
	Ccaijo	ONG	Grande	1986-presente	Si
	Cadep	ONG	Grande	1990-presente	Si
	Cedep-Ayllu	ONG	Mediano	1994-presente	Si
	CBC	ONG	Grande	1986-2000	Si
	CFC	ONG	Mediano	1997-1998	?
	Guaman Poma	ONG	Grande	1988-presente	Si
	Imagen	ONG	Mediano	1998-presente	Si
Junin	Talpushun	ONG		1986-1988	?
Puno	Cedecum	ONG	Grande	1987-1998	Si
	Previt	ONG	Mediano	1986-1995	?
	CPUR	ONG	Mediano	1992-1999	Si
National	Pres	ONG	Grande	1989-1998	No
	Desco	ONG	Grande	1987-presente	Si

Cuadro A4.5
Contrapartes de Cordaid, Bolivia

Departamento	Nombre de la ONG	ONG, organización de base, red, ó organización de servicios financieros	Tamaño de la	Contraparte desde/hasta	¿Contraparte existe todavía?
Chuquisaca	Aclo	ONG	Grande	1987-2001	Si
	Cedec	ONG	Grande	1996-2001	Si
	Seapas	ONG	Pequeño	1996-2001	Si
Cochabamba	Cadia	ONG	Mediano	96-01	Si
	Cedeagro	ONG	Grande	96-01	Si
	Ciaprot	ONG	Mediano	96-01	Si
	Pafkum	ONG	Pequeño	96-01	Si
	Radio Esperanza	ONG	Mediano	93-01	Si
	Sonu	ONG	Mediano	97-01	Si
La Paz	COCAS	ONG	Pequeño	93-01	Si
	Icades	ONG	Mediano	93-01	Si (presente named CISTEM)
	UMA	ONG	Pequeño		??
Oruro	Cipda	ONG	Pequeño	93-01	Si (presente named Edas)
	Esa	ONG	Pequeño	???	
	Icades	ONG	Mediano		
	Ingema	ONG	Pequeño	????	
Potosi	CIAD	ONG	Mediano	93-01	Si
	Afopmallku	ONG	Pequeño	93-01	Si
	Equipo Kallpa	ONG	Pequeño	93-01	Si
	Eveess Kallpa	ONG	Pequeño	96-01	Si
	Icades	ONG	Mediano		No
	Union Progresso	OB	Pequeño	???	
	Prodis	ONG	Pequeño	95-01	Si
National	Fades	Servicios financieros		99-01	Si
	Procade	Red		87-01	Si

Nota:

Icades apoya a 5 microproyectos (Cocas, Cipda/Edas, Ciad, Apomallku and Equipo Mallku).

No hay información sobre Esa, Ingema ó Unión Progreso.

Cuadro A4.6
Contrapartes de Icco, Peru

Departamento	Nombre de la ONG	ONG, organización de base, red, ó organización de servicios financieros	Tamaño de la	Contraparte desde/hasta	¿Contraparte existe todavía?
Arequipa	CIED	ONG	Grande	1979 - presente	Si
Cajamarca	CIED	ONG	Grande	1979 - presente	Si
	IDEAS	ONG	Grande	1980 - presente	Si
Cusco	IAA-Canas (antes IAA nacional)	ONG	Mediano	1993 - presente	Si
Junin	Ceprom	ONG	pequeño	1996 - presente	Si
	Separ	ONG	Mediano	1987 - presente	Si
Puno	CAME	Red		1987 - 1997	No
	Chuyma Aru	ONG	Pequeño	1997 - 1999	Si
	CIED	ONG	Grande	1979 - presente	Si
	SI	ONG	Mediano	1986 - 2000	Muy debil
	Hirpa	ONG	Pequeño	1992 - 1996	No
Ayacucho	Chirapac	ONG	pequeño	1989 - presente	?
National	Secretariado Rural	Red		1993 - presente	Si
	Coordinadora Rural/ antes PROCADERA	Red		1990 - presente	Si
	Ideas/DPT	Red		1996 - 2002	Si
	Cepes	ONG	Grande	± 1980 - presente	Si

Cuadro A4.7
Contrapartes de Icco, Bolivia

Departamento	Nombre de la ONG	ONG, organización de base, red, ó organización de servicios financieros	Tamaño de la	Contraparte desde/hasta	¿Contraparte existe todavía?
Chuquisaca	Adeplech	OB	Pequeño	1998 - presente	Si
	Amauta	ONG	pequeño	1995 - presente	Si
	Asur	ONG	Mediano	1994 - presente	Si
	Prodesco	ONG	Pequeño	1995 - 1998	No
Cochabamba	Ayni Ruway	ONG	Pequeño	1988 - 1992	No
	Casdec	ONG	Mediano	1986 - 1996	Si
	Cenda	ONG	Mediano	1992 - presente	Si
	Fepade	ONG	Mediano	1981 - presente	Si
	Fupagema	OB	Pequeño	1992 - 1999	?
	Incca	ONG	Mediano	1987 - presente	Si
La Paz	Aumm	ONG	Pequeño	1987 - 1994	Si
	Cada	ONG	Pequeño	1987 - presente	Si
	Qhana	ONG	Grande	1981 - presente	Si
	Sartawi	Servicios financieros	Mediano	1990 - presente	Si
	Semta	ONG	Grande	1998 - presente	Si
Oruro	Cada	ONG	Pequeño	1987 - presente	Si
	CIMCA	OB	Mediano	1995 - 1999	Si
	Sartawi	Servicios financieros	Mediano	1990 - presente	Si
Potosi	Sartawi	Servicios financieros	Mediano	1990 - presente	Si
Tarija	IICCA	ONG	Grande	1982 - presente	Si
National	Aned	Servicios financieros	mediano	1988 - 1995	Si
	Procade	Red		1984 - 2000	Si
	Ideas/DPT	Red		1996 - 2002	Si
	Secretariado Rural	Red		1993 - presente	Si
	TIERRA	ONG	mediano	1992 - presente	Si

Cuadro A4.8
Contrapartes de Novib, Peru

Departamento	Nombre de la ONG	ONG, organización de base, red, ó organización de servicios financieros	Tamaño de la	Contraparte desde/hasta	¿Contraparte existe todavía?
Ancash	Cidiag	ONG	Grande	1978-presente	Si
	Atusparia	ONG	Pequeño	1988-presente	Si
Ancash e Ilo	CEDEP	ONG	Grande	1978-presente	Si
Arequipa	Labor	ONG	Grande	1991-presente	Si
Ayacucho	Ceprodep	ONG	Mediano	1995-presente	Si
Cajamarca	IINCAP	ONG	Pequeño	1991-presente	Si
Cusco	Cesa	ONG	Mediano	Fin de los 1980s-presente	Si
	Inca	ONG	Grande	1989-presente	Si
Junin y Lima	Fovida	ONG	Grande	1987-presente	Si
Lima	IDMA	ONG	Pequeño	1991-presente	Si
National	CNA	OB	Grande	Fin de los 1980s-presente	Si
	Proterra	ONG	Grande	1990-presente	Si

Nota:

El trabajo de Fovida se concentra en el Valle de Mantaro y el Valle de Chillón

Cuadro A4.9
Contrapartes Novib, Bolivia

Departamento	Nombre de la ONG	ONG, organización de base, red, ó organización de servicios financieros	Tamaño de la	Contraparte desde/hasta	¿Contraparte existe todavía?
Chuquisaca	CIAC	ONG	Grande	1984-presente	Si
	Proagro	ONG	Grande	- presente	Si
Cochabamba	APT	OB	Mediano	-2000	Si
	Cesat	ONG	Grande	- presente	Si
	Coderta	ONG	Pequeño	1990s-1999	Si
	Ineder	ONG	Grande	1974-1995	No
	Pusisuyo	ONG	Pequeño	1990s - presente	Si
Potosi	IPTK	ONG	Grande	1976-presente	Si
	CIAC	ONG	Grande	1984-presente	Si
Tarija	CIAC	ONG	Grande	1984-presente	Si
National	Aned	Servicios financieros	Grande	1992/3	Si
	Unitas/Procade	ONG Red	Grande	1984-2001 (ending)	No
	Aipe/Procom/Aipe Rural	ONG Red	Grande	1988-presente	Si
	Cipca	ONG	Grande	1976-presente	Si
	Fondecó	Servicios financieros		1990s-presente	Si
	Cedla	Research ONG	Mediano/grande	1988-presente	Si