

ONG y pobreza rural: lecciones de Filipinas

DOI: 10.32870/mycp.v3i11.116

Susana A. Preciado Jiménez*

La tierra... tiene un valor que va más allá de lo económico.
Ésta provee de seguridad social, estatus de comunidad y otros beneficios que no pueden ser medidos por cuestiones monetarias.
John Osmeña

Introducción

Utilizando el concepto de organizaciones no gubernamentales (ONG) presentado por Themudo y Natal (1996), éstas se consideran como grupos formalmente organizados fuera de la esfera pública, que trabajan en actividades no lucrativas en pro del alivio de la pobreza y del desarrollo social, cuyas acciones no se limitan únicamente a satisfacer las necesidades de sus miembros, sino que su servicio se extiende a personas externas a ello. Las ONG buscan resolver, en primera instancia, necesidades que el estado no ha resuelto, aunque también se enfocan a efectuar proyectos de promoción del desarrollo de las comunidades con el objeto de atacar las causas estructurales de la pobreza y generar un cambio en el orden social y en los sistemas de producción. Por lo tanto, se puede decir que estas organizaciones, desde la sociedad civil, participan dentro de un marco sociopolítico, en donde su grado de aceptación variará dependiendo de diversos factores.

Las ONG muestran desde su origen una mayor representatividad cada día, y de igual forma buscan una mayor participación, puesto que pueden ser una alternativa institucional para incentivar la promoción de actividades en pro de un desarrollo sostenido, y generar un impacto, el cual puede ser observado de manera local, pero también puede ser visto en el ámbito

nacional. Riker (1995) señala que entre los objetivos de las ONG está el compromiso por la búsqueda del desarrollo, y el de ofrecer la promoción y la ejecución de servicios que hasta entonces había sido suministrado por el gobierno, tales como programas de mejoramiento de los niveles de vida, de salud, de nutrición, y de reforma agraria, entre otros. Incluso, en algunos países las ONG se han convertido en una especie de coordinadoras de programas, función que les ha sido delegada por el gobierno. Apuntando más en este sentido, se puede decir entonces que las ONG podrían ser catalogadas como los puentes que se establecen entre las comunidades y los gobiernos, en los cuales se reconoce un rol intermediario, donde la participación de los grupos locales organizados forma la base para la constitución de estos organismos que podrían tener representación no solamente en el ámbito local, sino reconocimiento regional, nacional e incluso internacional.

Así, se ha observado que las ONG han incrementado su número y su participación tanto en el ámbito local como internacional, y que hoy día su labor es reconocida por la sociedad civil, por el propio gobierno y también por el sector privado.

Morales y Serrano (1997) señalan que para lograr dicho reconocimiento, las ONG tuvieron que conciliar y hacerse escuchar en estos sectores. Para ello, pasaron por un proceso de desarrollo y de conquista de espacios públicos.

El Banco Mundial, así como otros organismos e instituciones internacionales, reconocen el trabajo realizado por las ONG, sobre todo porque han jugado un papel de intermediarios para la canalización de recursos en la realización de proyectos de desarrollo, de asistencia y capacitación, entre otros. Entre las ventajas que se observan son la manera de llegar a las comunidades/grupos organizados, que

* Profesora Investigadora de la Universidad de Colima Centro de Estudios APEC.
Centro Universitario de Estudios e Investigaciones sobre la Cuenca del Pacífico.

generalmente no han sido representados por instituciones formales, de igual forma, basan sus estrategias en las necesidades reales y sentidas por la población.

Las experiencias de las ONG en la región de la Cuenca del Pacífico han sido muy diversas. En el sudeste de Asia, estas organizaciones han jugado roles muy significativos para el desarrollo. De igual forma, tanto en los países del sudeste de Asia como en los de Latinoamérica, se reconoce que han contribuido a la pluralización de las instituciones e incluso han alentado la participación en la toma de decisiones en el ámbito gubernamental (decretos, promoción de leyes, etcétera), y de igual forma han incursionado en la conquista de la arena política. Ante ello, el gobierno ha buscado medidas legales y administrativas para controlarlas. Se puede decir que tanto el gobierno y las ONG han encontrado, dentro de la arena política, una coyuntura, donde las ONG, mediante la legitimación de sus programas de acción y la formación de capital social, han obtenido un mayor espacio, y el Estado se ha visto fortalecido en algunos sentidos, por lo que se puede reconocer en estos organismos una forma de responder a los retos que enfrenta cada una de las naciones.

En este sentido, se ha observado que dentro de los programas de bienestar social de varios países, las ONG han jugado un papel de control de la tensión social, o en otros casos han sido los canales mediante los cuales se busca resolver la problemática que aqueja a un grupo/comunidad, o ser los instrumentos para hacer llegar al Estado las demandas de la sociedad. Ello porque este tipo de organizaciones, por su quehacer social, tienen un mayor acercamiento y entendimiento de la heterogeneidad de la pobreza y la multiplicidad de soluciones (de Janvry *et al.* 1993), haciendo hincapié en la búsqueda de la participación de las comunidades rurales para encontrar soluciones.

También se podría decir que ante la participación de los actores sociales (gobierno, instituciones y sociedad civil) se podría generar un modelo de participación social, el cual puede

estar fundamentado en una organización y coordinación adecuada entre los participantes, para poder lograr resultados. Considerando que cada uno de los actores aportan conocimientos, experiencia tanto social, económica, política, cultural, e histórica, y por ende pueden generar programas y proyectos de acción que respondan a los propios problemas y demandas de la sociedad, elementos que las ONG han estado utilizando en la práctica. Esta propuesta no es nueva, sino que ahora esta participación se ha dado en un ambiente de mayor apertura, coordinación y democracia.

En lo que concierne a las ONG dentro del sector rural, se ha observado que éstas han contribuido a la “apertura” de asuntos aun no resueltos por el Estado, entre los que se encuentran: el acceso a la tierra para los campesinos, el impuesto sobre la tierra, la seguridad tenencial, los aspectos de negociabilidad y transferencia de tierras. En este sentido, se observa como el tema de Reforma Agraria, que muchos han creído resultado a partir de los años setenta ha tomado una nueva dirección. Hoy día el acceso a la tierra, el reconocimiento de los derechos de propiedad, las prácticas de transferencias y el logro de la seguridad sobre ésta, son los temas principales en que se discute la Reforma Agraria. Esta nueva directriz surge, por un lado, a partir de las regulaciones y prácticas que el Estado impulsa, y, por el otro, por las peticiones de los grupos de campesinos y organizaciones de mayor seguridad tenencial para impulsar acciones en pro del desarrollo del campo, donde el impulso de programas de titulación y certificación juegan un papel muy importante.

Las ONG en Filipinas

Miclat-Teves y Lewis (1997) y Putzel (1998) mencionan que la historia de las ONG en Filipinas está estrechamente vinculada con la evolución de las organizaciones campesinas. “La Unión Nacional de Campesinos de 1919” (Miclat-Teves y Lewis 1997: 229) se orientaba a resolver problemas de la pobreza rural y forzaba al gobierno a ocuparse de ello. También se recuerda la rebelión de los Huk (1930-1950), así como una

serie de organizaciones que fueron fundadas buscando respuestas, principalmente, para aliviar la pobreza en el campo y brindar seguridad tenencial, entre las que citaremos: la Federación de Campesinos Libres (FFF), la Federación de los Obreros Libres (FFW), el Movimiento Internacional de Reconstrucción Rural (PRRM), el Movimiento de Campesinos de las Filipinas (KMP), y en el ámbito regional destacan las Organizaciones Democráticas de Alianza a la Reforma Agraria (ARADO), la Federación Nacional de Trabajadores del Azúcar (NFSW), así como la destacada participación de la Iglesia católica, quien “dio a los campesinos un nuevo idioma con poder, el cual cortó con las diferencias regionales y lingüísticas” (Riedinger 1995: 36), mediante el desarrollo de la teología de la liberación, y la creación de grupos de base, en donde se trataba de transmitir por medio de parábolas tomadas de pasajes bíblicos una visión de lo que es la liberación de la opresión, principalmente a los grupos de campesinos, tomando la experiencia de los teólogos de América Latina.

Miclat-Teves y Lewis (1997), Putzel (1998), Silliman y Garner (1998), Constantino-David (1998) y otros señalan que la emergencia de las ONG en Filipinas no es un acontecimiento de la década de los noventa y que su contribución al desarrollo debe destacarse. De igual forma, mencionan que la evolución de estas organizaciones ha estado vinculada al desarrollo y la participación de la sociedad y que incluso durante la dictadura de Marcos, estas organizaciones continuaron operando en defensa de los derechos humanos, cuestiones ambientales, organizaciones de mujeres, niños y proyectos de desarrollo, entre otros, aun cuando el régimen respondió con varias formas de represión.

En agosto de 1983, con el asesinato de Benigno Aquino, se vivió un gran momento para la organización civil, principalmente porque la ciudadanía lo reconoció como “un mártir”. Riedinger (1995) describe como ante este suceso, la política y la religión se fusionaron en una campaña contra el régimen de Marcos, en especial aquellos grupos que trabajaban

directamente con los pobres y participaban en programas de acción social. Una de las iniciativas con mayor reconocimiento fue la de Comunidades de Base Cristianas (BCCs), quienes se convirtieron en potentes vehículos como concientizadores y promotores de las clases desprotegidas; de igual manera, fueron surgiendo organizaciones, algunas afiliadas a la Iglesia, al CCP/NPA, y otras independientes, en donde se reflejaba cada día la presencia de estos grupos dentro de la arena social.

Esta década parecería ser poco favorable para el funcionamiento de las ONG; sin embargo, fue en ese ambiente de gran tensión y de poco espacio en donde se encontraron los canales adecuados para que la sociedad civil hiciera escuchar sus demandas.

Putzel (1998) describe que en la emergencia de las ONG, particularmente en el sector rural, se identifican cinco elementos, los cuales al convergir y dadas las condiciones políticas que se vivían en las décadas de los ochenta y noventa, les permitieron fortalecerse:

a) El fracaso del estado y del mercado para lograr el desarrollo rural; en este sentido las ONG han planeado acciones con el propósito de apoyar con organización y proyectos concernientes al alivio de la pobreza. Las ONG han trabajado desde 1950, y lo han hecho desde organizaciones de base (católicas) e independientes.

b) A las ONG se les ha considerado como promotores de los intereses del sector rural, así como verdaderos representantes en el ámbito del estado.

c) Apertura a la sociedad civil. La apertura de un espacio que va más allá de relaciones familiares, en donde el ciudadano comienza a tomar conciencia de su participación y toma de decisiones.

d) Disponibilidad de fondos. Aunado con el crecimiento de las ONG también existen fuentes de financiamiento para sus proyectos, principalmente del extranjero. En estas

organizaciones se observan otras alternativas para afrontar los problemas que se viven en el campo.

e) Diversas fuentes de apoyo. Desde los inicios de las ONG en 1950, el estado Filipino activamente delegó el desarrollo rural a algunos de estos grupos como el PRRM, y con ello debilitaba la oposición armada al gobierno. El estado ha continuado encomendando a las ONG como promotoras del desarrollo rural, sobre todo que éstas se han convertido en canales de la acción popular, y con ello el estado se ha beneficiado, (Aquino y Ramos) obteniendo en la esfera política mayor apoyo, e incluso las ONG han tenido la apertura legal para su participación en el desarrollo local, dentro de los gobiernos locales.

También el sector privado ha incursionado en las ONG a través de apoyos financieros a proyectos.

ONG y desarrollo rural

Dentro del análisis de las ONG en el sector rural, es pertinente señalar que la participación y la movilización campesina son elementos que han jugado un papel muy importante dentro de estas organizaciones. A este respecto, Katie Smith (1994) ha señalado cómo dentro de la agenda de las ONG se han incorporado aspectos de transferencia de información y tecnología, así como la formación de recursos humanos, con el fin de promoverlos dentro de las comunidades agrícolas y con ello contribuir para que los beneficios de la reforma sean una realidad dentro de estas áreas. Esto tiene como finalidad llevar un nuevo enfoque del desarrollo rural fuera del contexto de instituciones gubernamentales.

En Filipinas, la intervención de las ONG en la búsqueda del desarrollo rural les ha permitido generar capital humano, que contribuye a la realización de propuestas para un desarrollo participativo sustentable.

En relación con el sector agrícola, la enseñanza que obtuvimos de las ONG de Filipinas podría ser utilizada en otros países, por ejemplo México, en donde se busca lograr el desarrollo del campo y un mayor involucramiento de la sociedad para aportar soluciones

Miclat-Teves y Lewis destacan que una de las contribuciones más sobresalientes de las ONG para el desarrollo filipino es que han llevado a la discusión, en un debate público, aspectos de desarrollo que anteriormente sólo lo hacían los planeadores. Sin embargo, esta apertura a la discusión de tales asuntos, no sólo fue llevarlo a la mesa de discusión, sino presentar propuestas de acción, como lo hicieron con el proyecto de reforma agraria durante el gobierno de la presidenta Aquino.

Otro aspecto relevante es la forma en que las ONG se distinguen de formas convencionales de organización, a partir de la generación de redes y coaliciones con los sectores de educación, salud, agricultura, reforma agraria, medio ambiente, mujeres, principalmente en la defensa de cada una de sus propuestas. Así nació la Coalición de las ONG del Asia para la Reforma Agraria y el Desarrollo (ANGOC), en la cual participan 24 asociaciones tanto nacionales como regionales, y se han establecido redes con diez países asiáticos, para participar principalmente en aspectos relacionados con reforma agraria, seguridad alimentaria, y desarrollo de una agricultura sustentable en la región. Esta asociación fue fundada en 1979, en Bangkok, como resultado de la Conferencia de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (WCARRD) en Roma, en donde se proponía que debería existir el “desarrollo de la gente, para la gente y por la gente”. Dentro de esta organización existen cuatro áreas principales: a) seguridad alimentaria mediante la agricultura

sustentable; b) transformación de las instituciones financieras; c) desarrollo del sector voluntario; d) apertura del espacio para la acción voluntaria.

La apertura que se ha observado en Filipinas de las ONG ha sido a partir de la confluencia de redes de ciudadanos que han buscado alcanzar objetivos operativos. Al principio estas organizaciones nacieron tal vez como una respuesta a la presión ejercida por un gobierno autoritario como el de Marcos, y que al ir creciendo pudieron generar un valor agregado que les permitió enfrentar al estado, dada con la base social. La caída del gobierno de Marcos se puede explicar también en relación con una revolución generada desde las propias organizaciones, más que por una revolución armada.

Con la llegada de Corazón Aquino a la presidencia, se observó un incremento de líderes de ONG que se incorporaron a su gobierno. Esto se puede traducir como un reconocimiento a la labor que han realizado dichas organizaciones en pro del desarrollo del país, así como su capacidad de afrontar al gobierno para el logro de sus objetivos.

En relación con el sector agrícola, la enseñanza que obtuvimos de las ONG de Filipinas podría ser utilizada en otros países, por ejemplo México, en donde se busca lograr el desarrollo del campo y un mayor involucramiento de la sociedad para aportar soluciones. Un aspecto que se considera relevante, es como este tipo de organizaciones que persigue el desarrollo de las comunidades, no se enfoca únicamente a soluciones paliativas, sino que propone generar un cambio de mentalidad, en donde la educación popular es un punto clave, así como la participación desde la generación de proyectos y hasta su ejecución, con lo que se está generando capital humano, que puede reproducirse y tener alcances importantes tanto en el ámbito local, como en el nacional.

Otro aspecto relevante a destacar es que el desarrollo de las ONG es un proyecto de largo plazo y su florecimiento se debió tanto al trabajo previo de organizaciones de base como al

momento coyuntural en la vida democrática de la nación, que al romper con el régimen autoritario, proporcionó un espacio a estas organizaciones para que pudieran hacer “oír sus voces”, y las cuales encontraron eco en un grupo, que en ese momento buscaba su fortalecimiento y le abrió así espacios.

Para el caso de Filipinas, durante el régimen de Marcos, existía poca oportunidad para que se desarrollaran las ONG, sin embargo éstas fueron creciendo y distribuyéndose en el archipiélago, tanto bajo la sombra de la Iglesia católica y organizaciones locales, así como por la influencia de organizaciones internacionales. De esta manera, el ambiente se fue conformando para que las ONG consiguieran tener presencia dentro de la sociedad civil, y buscaran nuevas formas de organización para solucionar problemas inmediatos, así como para la construcción de proyectos dirigidos al logro del desarrollo. Más tarde, fue la propia sociedad civil organizada la que apoyó la candidatura de Corazón Aquino, y con ello el espacio político de las ONG se fue incrementado, a tal grado que su influencia abarca el ámbito de la toma de decisiones, específicamente en la construcción de una nueva ley de reforma agraria.

De acuerdo con Pfeffer y Salancik (citados por Natal, s.f.), el espacio en donde confluyen las organizaciones (tanto no gubernamentales como del estado) puede permitir transacciones, acuerdos, e incluso en el terreno de los recursos, éstos pueden competir o compartirlos con el objetivo de lograr sus propios intereses. La apertura que buscan estas nuevas formas de organización –la conquista de espacio político– forman parte de un proceso en donde la propia sociedad civil toma un papel de movilización muy importante, ya que no proviene únicamente de la apertura política que el gobierno ofrezca; sino también se requiere de una mayor participación ciudadana organizada que cuente con los recursos humanos, técnicos y financieros para seguir creciendo.

En resumen, las ONG pueden ser las organizaciones intermediarias entre la población y el estado, sobre todo, porque éstas cuentan con recursos tanto humanos, técnicos y financieros

para lograr sus objetivos. Cada día tienen mayor presencia dentro del espacio político que comparten con otras instituciones, como en la propia sociedad. Su participación es vista como una opción para resolver problemas que no han tenido solución, e incluso el estado ha delegado ciertas responsabilidades del desarrollo social en ellas. Aun es incipiente señalar que las ONG serán quienes tengan la responsabilidad de brindar el bienestar social de un estado. Lo que sí se puede decir es que las ONG pueden ser un instrumento de participación y de generación de capital social, con el cual se puede negociar y demandar ante el estado, es decir, utilizarlo como un mecanismo de control social. Sin embargo, también es importante resaltar que aun cuando las ONG han conquistado un espacio político, éste puede ser reversible.

Fuentes

Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development. 1999. *What is ANGOC*. http://www.philonline.com.ph/~angoc/about_angoc.htm; FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 1995. "Sustainable Rural Development: Progress and Challenges". *Special Report for the Fourth Progress Report on the WCARRD Programme of Action*; 1997. "Agrarian Reform in the Philippines". Preparado por *The Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC)*, Manila, Philippines. Agrarian reform, land settlement and cooperatives; Farrington, John. y David Lewis eds. 1993. *Non Governmental Organizations and the State in Asia*. Routledge. London; De Janvry, Alain, et. al. 1993. "State Market and Civil Organizations: New Theories, New Practices and their Implications for Rural Development" en *World Development*. Vol. 21, No. 4, pp. 565-575. Pergamon Press. Gran Bretaña; Miclat-Teves, Aurea G. y David J. Lewis. 1993. "Overview" en John Farrington y David Lewis eds *Non-Governmental Organizations and the State in Asia*. Routledge. London y New York; Morales, Horacio y Isagani Serrano. 1997 "Finding Common Ground in Asia Pacific Development" en *NGOs, States and Donors. Too Close for Comfort?* St. Martin Press, New York; Natal, A. (s.f.). *How State Funds impact NGO's Capacity to Foster People's Participation*. World Bank. Washington; Putzel, James. 1998. "Non Governmental Organizations and Rural Poverty" en G Sidney Sillimand y Lela Garner Noble eds. *Organizing for Democracy. NGOs, Civil Society and the Philippine State*. University of Hawai'i Press. Honolulu; Riedinger, Jeffrey M. 1995. *Agrarian Reform in the Philippines. Democratic Transitions and Redistributive Reform*. Stanford University Press. California; Riker, James V. 1995. *Contending Perspectives for Interpreting Governmental-NGO Relations in South and Southeast Asia: Constrains, Challenges and the Search for Common Ground in Rural Development*". En Heyzer,

N. et. al. *Government NGO Relations in Asia, Prospects and Challenges for People Centred Development*. Asian and Pacific Development Centre. Kuala Lumpur; Smith, Katie. 1994. *The Human Farm: A Tale of Changing Lives and Changing Lands*. Kumarian Press. Connecticut. Themudo, N. Y Alejandro Natal. 1996. *ONGs, un mundo de diversidad. Convergencia*. Año 3, Num. 10/11. UAEM. México; World Bank. 1999. "Chapter IV: Practice Pointers in Enabling the Poor to Participate" *The World Bank Participation Sourcebook*. <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sb0404t.htm>; 1989. *World Development Report, 1989*. <http://www.worldbank.org> 