

A682

Informe de Evaluacion 1.83

Proyectos Misioneros
en America Latina

A682

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO Y PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

INFORME DE EVALUACION NO. 1/1983

EVALUACION DE DOS PROYECTOS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA APOYADOS POR NORAD BAJO LA RESPONSABILIDAD DE ORGANIZACIONES MISIONERAS NORUEGAS

JUNIO DE 1983

EQUIPO DE EVALUACION:

Eduardo Archetti, Profesor Asistente (lider del equipo)

Jarle Kottmann, Trabajador Social

Juan Flores, Ingeniero y Promotor Social

Jesus Rios Maravi, Pastor

Andres Wehrle, Agroingeniero

Vegard Bye, Oficial de evaluacion de NORAD (secretario del equipo)

Las opiniones e interpretaciones expresadas en este informe corresponden a los autores y no deben ser atribuidas a la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD).

Traduccion al espanol: Eduardo Lamora

1. RESUMEN EJECUTIVO Y PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1.1. En el centro de nuestra evaluación ha estado siempre presente la pregunta sobre la relación entre la difusión de los valores a través de los cuales el trabajo de evangelización de las organizaciones misioneras se lleva a cabo y la efectividad de sus proyectos sociales en la promoción de un real desarrollo. ?Representan una ventaja o una barrera para el desarrollo social los aspectos religiosos de su actividad? A este respecto fueron enfocados dos aspectos en los términos de referencias de la evaluación

- Posibles barreras actitudinales al desarrollo en el seno de sociedades tradicionales.

- Consecuencias de cambiar valores culturales y religiosos de la población-objetivo, para la movilización y cambio de los recursos locales.

Por supuesto, no hay una respuesta fácil y definida para tal extremadamente complicado problema. Por lo tanto, hemos tratado de analizar los proyectos de desarrollo apoyados por NORAD de la Misión Luterana Suramericana en Ecuador (MLSN) y de la Misión Pentecostal de Noruega en Paraguay (Misión Norma), vistos ambos desde el punto de vista de la optimización de los recursos invertidos a los efectos del desarrollo. Y nuestra principal conclusión es que la forma de trabajo que hemos observado en ambos casos no ha cumplido este objetivo. No hay dudas que los proyectos han sido dirigidos, y en considerable medida alcanzado, los grupos de población más pobres y más necesitados de ayuda. Pero la ayuda ha sido principalmente a corto plazo, de carácter caritativo para un limitado número de individuos, y la población-objetivo como tal no ha sido incorporada dentro de un proceso de desarrollo y crecimiento social autosostenido a largo plazo. Parece haber una tendencia en las organizaciones

1a
fulfill

1b

2a misioneras evaluadas, a considerar los obstaculos individuales muy frecuentemente relacionados al fenomeno cultural- como el principal impedimento al desarrollo. Sin embargo, la opinion del equipo es que el subdesarrollo y la pobreza de las poblaciones-objetivos en estos proyectos tiene que ser basicamente comprendida en terminos de problemas estructurales de naturaleza social, politica y cultural. Evidentemente, las estructuras tambien pueden crear defectos individuales, pero estos pudieran no ser exitosamente transformados por el grupo como tal, sin cambios estructurales y sin tener muy seriamente en consideracion el sistema de valores culturales de la poblacion en cuestion.

Consideramos, no obstante, que las organizaciones misioneras bajo circunstancias dadas pudieran tener ventajas importantes para el trabajo de desarrollo, a condicion de que algunas importantes modificaciones sean hechas en su modo de trabajo. Entre otras:

- Hacer enfasis en una estrategia de desarrollo comunal tomado como punto de partida las organizaciones sociales existentes de la poblacion-objetivo.
- Establecer alianzas con organizaciones populares y otras fuerzas sociales, incluyendo religiosas, para el desarrollo.
- 2b - Delimitar con mayor nitidez la distincion entre los aspectos evangelicos y sociales de su trabajo.
- Perfeccionar, profesionalizar y concientizar socioculturalmente al personal de los proyectos de desarrollo.
- Perfeccionar y mejorar el aparato de planificacion y evaluacion.

Si tales modificaciones son hechas, las organizaciones misioneras pudieran convertirse en agentes para el desarrollo de alta utilidad, a traves de las cuales los recursos y fondos de NORAD pudieran ser adecuadamente

canalizados. Por lo tanto, recomendamos que NORAD establezca un dialogo con estas y otras organizaciones misioneras para alcanzar modificaciones en su forma de trabajo de acuerdo con lo mencionado anteriormente, y que se ofrezca mayor asistencia profesional con respecto a entrenamiento de personal, planificacion, evaluacion y promocion de proyectos. En el caso concreto de America Latina es recomendable que NORAD establezca contacto directo con organizaciones populares y otras fuerzas nacionales para el cambio social con funciones paralelas a organizaciones noruegas.

- 1.2. La principal poblacion-objetivo de los proyectos evaluados son poblaciones indigenas que sufren opresion economica y cultural. Nosotros postulamos que cualquier proyecto de desarrollo entre tales grupos, en un sentido define una esfera social en la cual se llevan a cabo esfuerzos encaminados al desarrollo y crecimiento material, y en otro, una esfera cultural o simbolica en la cual nuevas ideas, normas y creencias son introducidas. En el caso de los proyectos misioneros, la definicion de la esfera simbolica es mucho mas consciente que en otros proyectos. El proceso de desarrollo en el cual tales proyectos juegan un mayor o menor rol, necesariamente implica un cambio social y cultural. Nosotros creemos que en estos casos el cambio cultural pudiera adoptar dos formas cualitativamente diferentes: Integracion, donde un cierto grado de pluralismo cultural es preservado; y asimilacion, lo cual implica la rapida homogenizacion de los valores culturales.

A este respecto postulamos que las organizaciones misioneras trabajando en America Latina pudieran confrontar tres tipos diferentes de situaciones:

- a) Si la esfera simbolica esta ocupada y controlada por una iglesia poderosa y no hay movilizacion, el proyecto enfrentara resistencia.
- b) Si la esfera simbolica esta ocupada y controlada por una iglesia poderosa y hay movilizacion, y particularmente si algunos elementos de la iglesia apoyan esta movilizacion, el proyecto entonces enfrentara oposicion

y pueden surgir abiertos conflictos.

- c) Si la esfera simbólica es ocupada por una religión tradicional sin legitimación en la sociedad nacional y no hay movilización, el proyecto tendrá mayor aceptación.

La evaluación ha sido llevada a cabo teniendo en cuenta los "modelos" alternativos de desarrollo:

- a) Un abordaje comunal basado en la participación y acciones colectivas.
- b) Un abordaje empresarial donde el desarrollo está basado sobre todo en la iniciativa y mejoramiento individual.

Los proyectos de la Mision NORMA en Paraguay son llevados a cabo entre los indios guaranies: Los ava-chiripas en Paso Cadena y los pai tavyteras en Iby-Yau. Ambos grupos etnicos han sufrido un rapido proceso de cambio en los ultimos quince anos, debido principalmente a los siguientes factores:

- La disminucion del bosque lluvioso tropical en el Alto Parana, Amambay y Concepcion. Esto implica que la adaptacion ecologica y economica tradicional basada en la pesca, recoleccion y horticultura ya no es posible.
- La expansion de la frontera agricola con un proceso masivo de inversiones en programas de colonizacion o en la creacion de grandes empresas agrarias dirigidas hacia el mercado mundial.
- La incorporacion de la poblacion indigena dentro de la economia mercantil como trabajadores rurales y como consumidores de azucar, carne, sal, harina, y productos terminados.
- Este proceso ha causado una diferenciacion interna entre los guaranies en la cual algunas familias producen para el mercado, mientras otras combinan diversas formas de subsistencia agricola con trabajos esporadicos.

8a Durante este periodo, el Estado paraguayo ha sido incapaz de articular una politica de ayuda a los indigenas para preservar sus territorios. Es obvio, por tanto, que la

9a poblacion indigena en diferentes areas del pais ha perdido una considerable cantidad del territorio que ellos controlaban y utilizaban antes de la expansion de la frontera agricola. El estado no ha implementado una estrategia coherente con respecto a educacion, salud y extension agricola entre los indigenas y este vacio ha sido llenado por las misiones evangelicas y diferentes tipos de organizaciones privadas indigenistas y humanitarias. Para comprender las actividades de la Mision NORMA debe tenerse en cuenta este especifico contexto regional y nacional.

- 1.8. La colonia de Paso Cadena difiere en muchos aspectos de la colonia de Eben Ezer. En el primer caso la mision trabaja en relacion con la comunidad tradicional de los ava-chiripa, la cual ha sido capaz de mantener sus propias organizaciones politicas y religiosas. En este aspecto, y a pesar de los conflictos existentes entre dos facciones, existen las siguientes caracteristicas positivas: los indigenas mantienen la propiedad comunal de las tierras y los roles del sacerdote tradicional (el pa'i) son aun importantes. El pa'i juega multiples roles, entre otros, sacerdote, maestro (guia moral), y curandero tradicional. Para una comunidad de ochenta familias hay ocho pa'is con un pa'i Guazo (shaman principal). La comunidad ha sido capaz de mantener sus tradiciones religiosas y sus rituales y ceremonias tradicionales. Sin embargo, como consecuencia de la expansion de la economia mercantil, observamos un proceso de diferenciacion economica y social debido al crecimiento de la economia monetaria basada en la produccion de algod6n. Existen cuatro familias que cultivan algod6n usando la fuerza de trabajo de otros indigenas y en condiciones de acumulacion de capital. No obstante, la mayoria de los indigenas viven en condiciones de extrema pobreza, combinando la agricultura de subsistencia con salarios obtenidos en el mercado de trabajo regional o local.

La situacion en Eben Ezer es bastante diferente ya que la mision comenzo un proceso de colonizacion a partir de tierras obtenidas a traves del Estado, a las cuales la poblacion indigena se traslado para crear el nuevo

10a

asentamiento. Los indigenas provenian de diversos lugares y el proceso de integracion se produjo a traves de la migracion individual y el otorgamiento de parcelas privadas. Los pai-tavyteras tradicionalmente trabajan la tierra a traves de la cooperacion de unidades de parentesco en comunidades donde la propiedad comunal era el rasgo basico. La propiedad privada y la migracion individual han dislocado el sistema religioso y politico tradicional. Observamos en Eben Ezer una comunidad dividida por violentos conflictos en el pasado reciente, sin un liderazgo politico y con un sacerdote tradicional que es incapaz de funcionar como tal para todos los miembros de la colonia. Hay resentimientos y miedo, y todo parece indicar que subsistirán en el futuro. La comunidad como tal no existe, con las consecuencias negativas para una implementacion efectiva del proyecto de desarrollo. Sin embargo, la propiedad privada ha hecho posible el desarrollo del cultivo de tartago para producir aceite, como un cultivo perenne y el mantenimiento de crias de diversos animales (gallinas, patos, ovejas, cerdos y algunas vacas), lo cual en general permite un mejor nivel de vida que en Paso Cadena. Existe un proceso de proletarizacion y muchas familias dependen en gran medida de salarios obtenidos fuera de sus parcelas.

10b

A la luz de estas características el equipo ha analizado y comprendido mucho mejor la implementacion de ambos proyectos.

1.9.

10c

Paso Cadena: NORAD ha apoyado y apoya financieramente las actividades de salud en Paso Cadena. El centro de salud ha jugado un rol muy importante no solo para los ava-chiripas sino tambien asistiendo a colonos paraguayos y brasilenos. Pero la falta de facilidades y personal ha impedido el tratamientos de enfermedades graves. Hemos observado como un fenomeno positivo que se ha implementado la medicina moderna en cierta "integracion" con la medicina tradicional. Los misioneros han aceptado el rol del curandero tradicional y nunca han entrado en conflicto con el pa'i. Esto ha creado un clima de mutua aceptacion y coexistencia y explica por que el centro ha sido capaz

11a de llevar a cabo un efectivo programa de vacunacion entre los indigenas. No obstante, observamos que el enfasis principal era dirigido a la medicina curativa, por lo cual seria necesario un programa de salud basado en la implementacion de la medicina preventiva en un sentido mas general y a nivel local con la participacion de la comunidad. Es opinion del equipo que ello no solo se debe a la falta de personal sino tambien a una politica que ha enfatizado la medicina curativa y el tratamiento inmediato.

11b a) La mision debe tratar de cooperar en forma articulada con el Proyecto Guarani entre los ava-chiripas, para desarrollar la medicina preventiva. Este proyecto se lleva a cabo por la Asociacion Indigenista de Paraguay y se dedica, sobre todo, a la medicina preventiva y comunal. ?

11c b) Debe interrelacionarse las actividades de salud con otros proyectos y en especial con el desarrollo agrario, tomando en consideracion las causas sociales y economicas de las enfermedades para alcanzar con ello una perspectiva mucho mas integrada. SRS salud

11d c) Seria conveniente tratar de expandir el personal de la clinica. Creemos que muchas de las dificultades para reclutar personal se deben a la prioridad dada al personal con creencia cristiana. Un programa de salud no solo tiene que depender de este factor. NO

1.10. Sin dudas el proyecto de Eben Ezer es el mas importante entre los financiados por NORAD, y en muchos aspectos es el unico en el cual se ha intentado una integracion entre los proyectos agricolas, educacionales y de salud. Como el proyecto educacional no ha sido financiado por NORAD no incluiremos el mismo en nuestro resumen ejecutivo.

Este proyecto tenia como objetivo promover un nuevo asentamiento a partir de 837 hectareas de tierra que habian sido entregadas a la mision por el Estado

E-E

12a

paraguayo. Con este mismo proposito se compraron las siguientes maquinarias: un aserradero, un bull-dozer y dos tractores con sus implementos. No obstante, pudimos observar que el proyecto esta inacabado y que la maquinaria no fue utilizada de acuerdo con el plan inicial. El bull-dozer fue vendido, el aserradero trabajo solo tres anos y uno de los dos tractores tambien fue vendido. El tractor que quedo en uso, trabajo solamente 3500 horas en diez anos, lo cual significa una tasa de explotacion muy baja. Los implementos agricolas nunca fueron utilizados.

falta de plata

↓

Nuestra impresion es que el proyecto fue disenado en terminos de una "empresa agricola moderna" sin tomar en consideracion el tipo de suelos existentes, el tipo de cultivo que se adaptaba mejor a este suelo, el tipo de tecnologia que los indigenas podian utilizar y el tipo de personal necesitado para llevar a cabo el proyecto. Todo esto explica por que las maquinas no fueron utilizadas en toda su capacidad y muchas de ellas vendidas una vez que se advirtio que no eran apropiadas para las condiciones existentes en el area. La falta de una planificacion objetiva fue muy evidente para el equipo. En el caso del hospital, su capacidad nunca fue utilizada completamente por falta de personal (medicos, enfermeras, dentistas). Creemos que en el momento de nuestra visita al mismo, solo el 50% de sus capacidades eran utilizadas y ello debido principalmente a la presencia de un medico paraguayo empleado por el Estado, el cual habia sido originalmente enviado al area para abrir un nuevo centro de salud.

12b

Pero la falla mas evidente fue en el caso del aserradero. En el principio los misioneros enfrentaron muchas dificultades para ponerlo en funcionamiento, y despues de haberlo hecho, el plan original de construir viviendas a los indigenas nunca fue realizado. En tres anos solo una familia pudo construir una nueva vivienda. Sin embargo, los arboles fueron talados de las parcelas de los indigenas (una parte de los mismos fue talada de las parcelas aun desocupadas), pero en ningun momento se entregaron los materiales para construir las viviendas, ni se hizo el pago por la extraccion de la madera. Pudimos

observar además muchas irregularidades financieras y una falta total de planificación. Desde octubre de 1980 el aserradero esta paralizado, lo cual es una situación que puede ser considerada como muy seria y es un incumplimiento con el compromiso original establecido con NORAD.

13a. La situación en la agricultura es también muy problemática. No había una real planificación del desarrollo agrario y por lo tanto la colonia ha crecido de modo espontáneo e incluso en el momento de nuestra visita no todas las parcelas han sido asignadas. Los indígenas han incorporado las cosechas existentes en el área con la misma tecnología tradicional que ellos tenían de antemano. El único cambio verdadero es la provisión de agua potable, pero incluso este trabajo no ha sido terminado. La parcela de la misión no está cultivada y la plantación de plátanos se ha perdido debido a la falta de atención a la misma.

En general en el proyecto observamos los siguientes problemas:

- 13b. a) El plan original fue muy ambicioso, muy voluntarista y sin una comprensión real de las posibilidades concretas de implementación.
- y dinero
13c. b) La puesta en práctica fue un fracaso debido a la falta de personal, experiencia y continuidad. Opinamos que la falta de una estructura centralizada en la organización de la misión ha impedido una implementación efectiva y un mejor control del proyecto. ?
- 13d. c) El personal paraguayo utilizado en muchas actividades no trabajó eficientemente. Y al mismo tiempo los mecanismos de control no existieron, o se establecieron demasiado tarde como en el caso del aserradero.
- d) La falta de una auténtica comprensión de los cambios que implica un esquema de asentamiento basado en la propiedad privada ha causado muchos problemas sociales y abiertos conflictos en la colonia. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, incluso ahora no se han

distribuido todas las parcelas, lo cual pudiera ser entendido como una resistencia de muchos pai-tavyteras a trasladarse a la colonia.

- e) La falta de una seria consideracion al tipo de suelos existentes y al conocimiento tecnologico de los indigenas determino que la maquinaria moderna nunca fuera utilizada para sembrar y cosechar las parcelas.
- f) El error mas evidente es el aserradero, donde desde el principio habian muchos problemas tecnicos y economicos. La mision nunca alcanzo sus objetivos ni cumplio las promesas hechas a los indigenas. Para nosotros esto constituye un serio problema que tiene que ser solucionado en el futuro mas cercano posible.

14a

1.11. Nuestras recomendaciones para la mejor utilizacion de los recursos son las siguientes:

- Poner en funcionamiento el aserradero tan pronto como sea posible y construir las viviendas prometidas a los indigenas asi como otras edificaciones agricolas.
- Vender la maquinaria agricola excepto el tractor que aun pudiera jugar un rol muy importante como medio de transporte.
- Con respecto a los proyectos de salud la cuestion fundamental es la nacionalizacion. Esto se hace aun mas urgente debido a los grandes problemas de la mision para reclutar personal profesional, sobre todo en Paso Cadena. En Eben Ezer, debido al contacto establecido con las autoridades regionales de salud, existe ya un plan para la toma de posesion por el Ministerio de Salud Publica. Nosotros recomendamos que tal toma de posesion se lleve a cabo bajo un acuerdo que incluya las organizaciones indigenistas, que asegure que las facilidades existentes de salud lleguen a la poblacion indigena. Recomendamos tambien que un contacto similar se haga entre el hospital de Paso Cadena, la asociacion indigenista, y las autoridades nacionales de salud.

14b

14c

1.12. El equipo tambien ha evaluado como se observa por parte de las organizaciones misioneras los principios de no discriminacion a los cuales los proyectos apoyados por NORAD se hallan sujetos. No se observo directa o intencional discriminacion con respecto a los servicios ofrecidos, ni en lo politico, lo religioso, o lo etnico. Sin embargo, existe una bastante fuerte presion religiosa, por lo menos tal como lo percibe parte de la poblacion, lo cual consideramos un real problema en el caso de la MLSN.

1.13. El equipo de evaluacion fue impresionado por la tremenda dedicacion de los misioneros a sus tareas. Esto era evidente tanto por el conocimiento del idioma, como por la larga duracion de sus servicios y sus modestas condiciones de vida y trabajo. En todos estos aspectos ellos realizan un trabajo de mucha calidad comparados con los expertos ordinarios de las organizaciones para el desarrollo, por ejemplo, NORAD.

Tomando en consideracion los factores mencionados anteriormente, sus conocimientos de las condiciones socioeconomicas y socioculturales son sorprendentemente insatisfactorios. El caracter de su trabajo hace a menudo aun mas seria su falta de profesionalismo.

1.14. Como la asistencia de NORAD a las organizaciones misioneras esta estrictamente limitada al trabajo para el desarrollo, al equipo se le pidio asegurar que una estricta separacion fuera hecha entre el uso de los recursos de NORAD y las tareas de evangelizacion. Formalmente hablando, tal separacion puede ser hecha. El equipo, en general, no tiene observaciones que hacer en este aspecto formal, quizas excepto en el caso del uso de una de las viviendas en Eben Ezer, Paraguay. Sin embargo, en la realidad es imposible hacer tal separacion. La simple presencia fisica del trabajador para el desarrollo, que es a la vez misionero y que trabaja en el contexto y espiritu de una

organizacion misionera, es suficiente para explicar esto. NORAD debe estar conciente que tal apoyo a proyectos para el desarrollo a cargo de organizaciones misioneras es tambien al mismo tiempo un apoyo indirecto a las actividades religiosas.

- 1.15. Esta es la primera evaluacion hecha a un proyecto apoyado por NORAD en America Latina, un continente donde NORAD esta trabajando exclusivamente a traves de proyectos no gubernamentales. De acuerdo con la politica noruega, la asistencia para el desarrollo en America Latina debe ser canalizada a traves de proyectos no gubernamentales y en forma multilateral.

16a
Incluso si esta politica se mantuviera, seria necesario un minimo de asistencia profesional en problemas del desarrollo en America Latina por parte de NORAD. Los problemas discutidos en este informe pudieron, en considerable medida, haber sido evitados, si NORAD hubiera dado una asistencia adecuada a los proyectos, y una adecuada comunicacion se hubiera mantenido con los misioneros en el campo.

16b
 Si NORAD pretende seguir apoyando proyectos no-gubernamentales en America Latina, necesita personal calificado para analizar los proyectos que se lleven a cabo. En general, proyectos grandes y complicados como el de Eben Ezer, no deben ser iniciados sin un serio analisis de sus posibilidades de exito. Deben llevarse a cabo evaluaciones en las primeras fases de los proyectos. La responsabilidad por los problemas discutidos en este informe tiene, por lo tanto, que ser asumida tanto por NORAD como por las organizaciones misioneras.

El equipo opina que pudiera ser altamente favorable para el exito de los proyectos no-gubernamentales en America Latina, si el trabajo se acompaña con alguna asistencia directa de NORAD a los agentes locales para la movilizacion social y popular. Una elaboracion mas profunda de este aspecto estaria mas alla de los propositos de esta evaluacion.