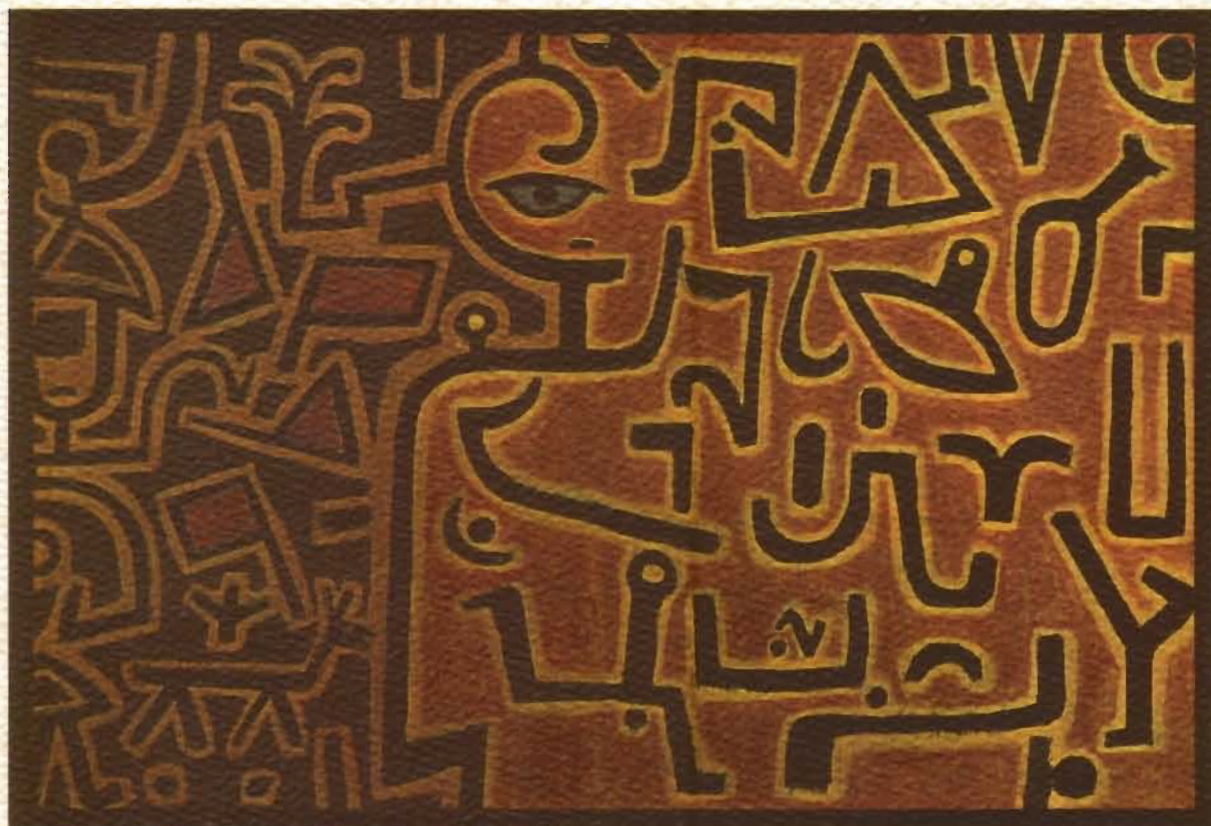


La Piragua



REVISTA LATINOAMERICANA DE EDUCACIÓN Y POLÍTICA



**Debate sobre las ONG
en América Latina**

No. 19

I/2004



consejo de educación de adultos de américa latina

COMITÉ DIRECTIVO

Pedro Pontual (Brasil)
Cecilia Amaluiza (Ecuador)
Carlos Zarco Mera (México)
Nydia González (Cuba)
Raúl Leis (Panamá)
David Venegas (Perú)
Nadia Rodrigues (Brasil)
Nicolás Guevara (Rep. Dominicana)
Felipe Rivas (El Salvador)
Marcelo Mateo (Argentina)
Cuahtémoc López (México)
Celia Eccher (Uruguay)
Rocío Lombera (México)
Marcela Tchiminio (Chile)

Presidente
Tesorera
Secretario General
Fiscal
Fiscal Suplente
Región Andina
Región Brasil
Región Caribe
Región Centroamérica
Región Cono Sur
Región México
Red de Educación Popular Entre Mujeres (REPEM)
Red de Educación Popular y Poder Local (REPPOL)
Red de Educación para la Paz y los DDHH

PRESIDENTES HONORARIOS

Paulo Freire † (Brasil)
Orlando Falls Borda (Colombia)
Fernando Cardenal (Nicaragua)
Carlos Núñez Hurtado (México)



La Piragua

Dirección

Carlos Zarco Mera

CONSEJO EDITORIAL

María Rosa Goldar (Argentina)
Ana Pagano (Argentina)
Mario Garcés (Chile)
José Luis Rebellato † (Uruguay)
Helena Pinilla (Perú)
Luisa Pinto (Perú)
Anabel Torres (Nicaragua)
Daniel Ponce (México)
Malú Valenzuela (México)
Nydia González (Cuba)
Dignora García (Rep. Dominicana)
Jairo Muñoz (Colombia)

Editor

Lauro Medina Ortega

Diseño original

Mauricio Martínez
Amaroma Ediciones

Producción editorial

Rebecca L. Berner

Tiraje: 1000 ejemplares

Publicación impresa en marzo 2004

Toda colaboración o correspondencia deberá dirigirse a La Piragua:

Toledo 46, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06600, México D.F.

Tel: (52-55) 5533-1755 / 5533-0349 / Fax: (52-55) 5514-0610

correo electrónico: ceaal@laneta.apc.org

www.ceaal.org

Cada autor es el responsable del contenido de su propio texto.

Certificado de licitud de título en trámite.

Certificado de licitud de contenido en trámite.

EL DEBATE SOBRE LAS ONG EN AMÉRICA LATINA

Presentación	3
Construcción ciudadana en América Latina: Consolidación de una agenda común para el fortalecimiento institucional de las ONG <i>Guillermo Acuña González y Abelardo Morales Gamboa</i>	5
Condiciones institucionales para el fortalecimiento institucional de las organizaciones no gubernamentales en América Latina <i>Jorge Eduardo S. Durão</i>	26
América Latina en la globalización: Inserción subordinada o proyecto propio de desarrollo. Una perspectiva desde las ONG <i>Eduardo Ballón</i>	39
Cumbre de las Américas: Consulta con la sociedad civil en la construcción de la democracia <i>Leticia Salomón</i>	52
Organizaciones no gubernamentales: La hora de enfrentar el futuro <i>Marcelo Mateo</i>	63
Las ONG retos y perspectivas: Una reflexión inconclusa <i>Jesús Balbin</i>	68
Imaginar y trabajar por la inclusión: Desafíos de las organizaciones civiles en México <i>Rafael Reygadas Robles Gil</i>	72
¿Por qué calificamos el tema de "Espinoso"? El tema de las ONG en Cuba <i>Nydia González Rodríguez</i>	78

Presentación

Este número de La Piragua lo dedicamos a pensar el ser y quehacer de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en América Latina. Por diversas razones organizativas y financieras, esta número tuvo que esperar varios meses. Ahora estamos nuevamente en condiciones de publicar y dar a conocer estas reflexiones sobre las llamadas ONG, uno de los actores emergentes y de mayor desarrollo en los últimos cuarenta años en los escenarios políticos latinoamericanos.

CEAAL es una asociación de ONG, con presencia en 21 países, de ahí la importancia de explorar algunos de los planteamientos que se hacen en torno a estas organizaciones desde los diversos contextos nacionales y regionales. No obstante que todos los textos que aquí publicamos fueron escritos entre el año 2000 y el 2002 no han perdido vigencia. El lector podrá apreciar la consistencia de los razonamientos y de los temas tratados.

Todos los textos comparten una preocupación específica: la atención a las ONG que explícitamente se plantean la profundización de la democracia, de la equidad y la justicia social y que, por ende, afirman su compromiso político y crítico para la transformación de aquellas situaciones de carácter estructural que perpetúan la pobreza y la exclusión social.

Los tres primeros textos han sido escogidos por su carácter más general y didáctico, al abordar el tema de las ONG desde una visión más amplia, tomando América Latina como un escenario que comparte trayectorias y visiones de futuro, si bien conscientes de la rica diversidad de situaciones nacionales.

El texto de Guillermo Acuña y de Abelardo Morales es una síntesis de un estudio más amplio que se realizó en 2000 y que plantea una visión global sugerente, alimentada desde la experiencia centroamericana. Tanto este texto como el de Eduardo Ballón y el de Jorge Durão, fueron presentados en un seminario organizado por ALOP, en el que se discutió el papel que desempeñan las ONG, realizado en Río de Janeiro en noviembre de 2000. Eduardo desde la realidad peruana y Jorge desde la realidad brasileña, hacen una excelente lectura regional de las tensiones y desafíos para las ONG, enfatizando aquello que debemos ratificar ante tantos cambios y aquello que debemos asumir como nuevas lecturas y desafíos.

Con ALOP (Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción), otra red latinoamericana de ONG, hemos venido estableciendo espacios de encuentro y puntos de acción común, entre los principales está el impulso de una mesa regional de articulación de asociaciones nacionales y regionales de ONG que será un espacio importante de visibilidad para este tipo de organizaciones en América Latina.

El texto de Leticia Salomón fue elaborado en el contexto de la Cumbre de las Américas en 2001 que solicitó una consulta sobre el papel de la sociedad civil. Como se podrá apreciar, las reflexiones de esta autora hondureña están orientadas, a manera de glosario, a responder preguntas

precisas sobre la sociedad civil, a clarificar términos y a difundir planteamientos discutidos y acumulados en América Latina. En este sentido su carácter didáctico puede ser útil para establecer una agenda de puntos de reflexión y mayor profundización.

Los textos de Marcelo Mateo desde Argentina, de Jesús Balbín desde Colombia, de Rafael Reygadas desde México y de Nydia González desde Cuba, todos ellos de centros afiliados al CEAAL, nos acercan a realidades nacionales particulares que nos ofrecen un panorama rico en consideraciones y análisis que, por un lado, afirma la especificidad de cada contexto y, por otro, revela lo común de los temas y los puntos de debate en América Latina.

Entre todos estos textos destaca la especificidad de la realidad cubana, estructuralmente definida por la existencia de un Estado comprometido con la justicia social lo que contrasta con la lógica de la relación del Estado que predomina en los otros países de la región. Asimismo, nos obliga a replantarnos la idea común que tenemos sobre las ONG. En medio del debate que provoca en nuestra región la realidad cubana, es bueno escuchar a una compañera comprometida con el proceso al que dio inicio la revolución en 1959 y comprometida también con las nuevas búsquedas y la superación de insuficiencias que las ONG están identificando.

El texto sobre Argentina fue escrito antes del estallido de la crisis económica y política que ha sacudido a este país y tanto en Colombia como en México muchas cosas han pasado y cambiado desde 2002, sin embargo, las reflexiones sobre el quehacer de las ONG siguen vigentes. Las acciones concretas, los análisis de coyuntura, la relación con otros actores es lo que va cambiando, al ritmo de las exigencias que van apareciendo en nuestros países, los grandes temas y preguntas permanecen.

¿Cómo colocarnos frente al debate conceptual sobre la sociedad civil y aproximaciones como la del tercer sector? ¿Qué es lo que nos define más sustantivamente como organizaciones con vocación civil y social frente a la realidad latinoamericana? ¿Cómo estamos procesando los cambios en la relación con el Estado? ¿Cómo estamos desarrollando la nueva lógica de incidencia pública? ¿Qué prácticas emergentes se están dando en la relación con otros sectores organizados de la sociedad civil? ¿Qué planteamientos estamos construyendo ante una realidad contradictoria que por un lado afirma la importancia de la ciudadanía y la participación y, por otro, mantiene un altísimo grado de pobreza y exclusión social? ¿Cómo seguir impulsando una mirada crítica a la calidad de nuestras democracias?

Estas son algunas de las preguntas que recorren nuestros espacios de encuentro y análisis como organizaciones civiles. Los textos aquí publicados contribuyen, sin duda, a encararlas y nos ofrecen ideas, convicciones e interrogantes que enriquecerán nuestra reflexión, de ahí la importancia de que sean más ampliamente conocidas.

Uno de los ejes temáticos de trabajo del CEAAL es el fortalecimiento de la capacidad de incidencia política de la sociedad civil y de las organizaciones civiles en particular, de ahí la selección de este tema para este número de La Piragua.

La educación popular se define, entre otras cosas, por activar la reflexión crítica sobre la realidad. Esperamos que esta edición contribuya a ello.

Carlos Zarco Mera
Secretario General del CEAAL

CONSTRUCCIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA: CONSOLIDACIÓN DE UNA AGENDA COMÚN PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ONG ¹

Guillermo Acuña González y Abelardo Morales Gamboa

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se propone repasar algunos resultados producto del proceso de reflexión al que convocó el Foro Internacional de Fortalecimiento Institucional (IFCB, por sus siglas en inglés) a un conjunto de organizaciones no gubernamentales (ONG) integradas en diversos espacios regionales en América Central, América del Sur y El Caribe. La presente sistematización es de carácter preliminar pues lamentablemente no se contó con la totalidad de los insumos previstos para este objetivo. Buena parte de las reflexiones de los autores derivan de su experiencia directa con las organizaciones de la sociedad civil en América Central. Por ende, este documento tuvo el propósito limitado de servir como medio para la discusión del tema durante la Conferencia Latinoamericana "Fortalecimiento Institucional de las

ONG", convocada por el Foro Internacional de Fortalecimiento Institucional, del 20 al 22 de noviembre de 2000 en Río de Janeiro.²

Una realidad lamentable en América Latina es la carencia de espacios para dialogar y reflexionar sobre el papel de las ONG en las dinámicas presentes de desarrollo y analizar sus propuestas de cara al futuro.

Pese a esa situación existe un marcado interés y una acentuada necesidad de repensar y reconstituir estas organizaciones en el marco de procesos sociales que den origen a la reconfiguración de las ciudadanías, como entidades que se rearticulan en la nueva preeminencia de la territorialidad local, pero también en la formación de espacios sociales transterritoriales anclados en la globalización. Además hay que señalar que la mayor debilidad de la discusión sobre el fortaleci-

1 Versión abreviada del documento original que se presentó en la Conferencia Latinoamericana "Fortalecimiento Institucional de las ONG", Río de Janeiro, noviembre de 2000.

2 El trabajo se realizó a solicitud de la Asociación Latinoamericana de Organismos de Promoción (ALOP). La conferencia la organizó la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamental (ABONG).

La orientación predominante de los cambios en América Latina ha significado un severo reajuste en la asignación de derechos y responsabilidades entre el estado, el mercado y la sociedad civil.

miento institucional no se ubica en la imaginación de estrategias e instrumentos, sino en la identificación de los escenarios sociales y las funciones de las ONG en ellos. También por eso mismo, la discusión sobre los desafíos del fortalecimiento institucional de las ONG debe tener, a nuestro modo de ver, una perspectiva mucho más amplia que simplemente la gerencia social, y debe estar orientada a resolver la cuestión de la búsqueda de la equidad, asegurar la sostenibilidad política de los procesos de cambio y de bienestar social, así como el respeto de la identidad, la convivencia y la tolerancia, como principios para asegurar sistemas de vida verdaderamente humanos y democráticos. La problemática de aquellas organizaciones funcionales al *statu quo* no es, por ende, una preocupación específica de esta reflexión.

Entre los nuevos retos que hoy encaran las ONG se encuentra una mayor visibilidad de la diversidad social, presente en las agendas relacionadas con el protagonismo socio-político de las mujeres, la atención a la problemática de los niños, las niñas y la adolescencia, así como de las sociedades indígenas, de las poblaciones negras, y las comunidades de migrantes; además para una mayor densidad de las agendas, también están presentes los temas de medio ambiente, reforma del estado, el empleo y los mercados de trabajo, la vulnerabilidad social y ambiental, etc. Da la impresión que alguien hubiera realmente decretado el "fin de la historia" para los procesos de cambio con la llegada de los mecanismos instrumentales de la democracia y el relativo predominio del mercado en la organización de la vida económica. No obstante, la problemática de los sujetos y la densidad de las nuevas agendas demuestra, más bien, el mayor agrietamiento de las dife-

rencias, y pareciera por lo tanto que los temas sustantivos de la vida social han sido descuidados o bien, hoy en día, tratados de soslayo inclusive por las ONG agobiadas muchas de ellas por la falta de equilibrio entre una serie de exigencias que tienen que ver con la gestión organizacional y el contenido de fondo de las problemáticas que debieran ocupar mayor atención.

Esa redistribución ha tenido implicaciones desfavorables para los segmentos de la sociedad civil que como las ONG han sido identificadas por el estado, la cooperación internacional y la banca multilateral, como encargados reales o potenciales de suplir bienes y servicios que ya no otorga la política pública, por efecto de los recortes fiscales y que tampoco suministra el mercado porque no son rentables. Ese desplazamiento de la lógica de articulación social desde el estado hacia el mercado, como mecanismo distribuidor de recursos, parece tener un efecto ambiguo sobre las ONG. Algunas de ellas todavía aferradas a una tradición como promotoras de beneficios y oportunidades para núcleos diversos de población; mientras tanto otras desdoblan su naturaleza organizativa para la captura de clientes dentro de una lógica mercantil, empujada por la necesidad de la sobrevivencia institucional.

El cambio en las coordenadas para la acción de las ONG tiene varios escenarios: por una parte, una redefinición de objetos de trabajo y marcos de acción general (acelerada a veces por la premura y espontaneidad de ciertos eventos, no solo ambientales, sino también políticos y sociales). Junto a ello, cambios en los tapices financieros que históricamente dieron soporte a las organizaciones. Como consecuencia, se suscita un cambio obligado en las metodologías y en las formas de intervención, en ese contexto en el que los referentes para la articulación de nuevos procesos sociales están condicionados por el desplazamiento del eje de articulación desde la acción pública estatal a la iniciativa privada. Una consecuencia de ello ha sido inclusive un cambio de lenguaje sobre el destinatario de esa acción pública; el público beneficiario (de algún modo fue el

destinatario del estado benefactor) ha sido sustituido por la razón del cliente o usuario: aquel que acude y utiliza un servicio, teniendo deberes y responsabilidades de índole normativo y financiero, y ésta es, quizá, la marca más expresiva de cómo la identidad de las ONG se ha modificado paulatinamente, por lo cual necesita revisar sus estructuras de cara a los nuevos retos que le plantean la pobreza y la exclusión.

Lo interesante es que las ONG han comenzado a desafiar el cometido que les asignaba una función transitoria y, por lo tanto, muy temporal en el desarrollo social, para buscar hoy en día una expresión más corporativa y exigir una presencia más permanente dentro de la sociedad civil.

Esos procesos conllevan la amenaza de la pérdida de identidad y el espíritu de las organizaciones, porque en el afán de afianzar su presencia corporativa se posibilita, entre otras cosas, una transformación de su naturaleza organizativa, y que pasen muchas de ellas de concebir a los sectores meta de sus acciones como beneficiario -actores sociales con expectativas y necesidades provocadas por el contexto social- a cliente o usuario bajo las reglas de mercado.

Este trabajo, por lo tanto, constituye un acercamiento a las visiones, propuestas y confluencias que en ese marco es posible construir desde la interregionalidad. Somos conscientes de que un esfuerzo de tales dimensiones obliga a agudizar el ojo y seleccionar los principales elementos que destaquen

como insumos para la elaboración de estrategias concertadas de fortalecimiento institucional de las ONG en América Latina; si eso es así, la síntesis que aquí se presenta tiene el propósito de ser un instrumento de trabajo, abierto a la revisión de parte de todos los actores involucrados en este proceso convocado por la IFCB.³

Inicialmente, se ofrece una rápida lectura sobre el contexto donde actúan las ONG en la esfera interregional. Enseguida, se hace una revisión de los principales desafíos que presenta el entorno interno y externo de las organizaciones no gubernamentales para formular estrategias de fortalecimiento institucional. El repaso de la elaboración de propuestas regionales y nacionales de fortalecimiento será el siguiente punto en el análisis, en el que se intentará detallar las estructuras, metodologías y productos esperados. La identificación de aspectos comunes para la elaboración de una agenda conjunta de trabajo sería el cuarto apartado. Finalmente, se puntualizan algunas conclusiones y recomendaciones con relación a la temática abordada.

1. ALGUNAS COORDENADAS PARA EL ANÁLISIS

♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦

Aspectos básicos en el contexto latinoamericano

El proceso de globalización, que ha significado una modificación sustancial en el comercio, las finanzas, la industria, la agricultura y los servicios; en el poder -y autonomía- de los estados, las condiciones de empleo, en la transferencia de tecnología, el orden de la información y la comunicación, en las formas de desarrollo, la cultura de los pueblos y las relaciones sociales entre las distintas clases.

3 En lo fundamental se analizaron las memorias de los diálogos nacionales y regionales propiciadas por IFCB en Centroamérica, El Caribe y Brasil. Otra documentación sirvió de apoyo para fortalecer algunas de las ideas contempladas en dichos estudios.

Incremento de las desigualdades, provocado por los programas de ajuste estructural, que ha implicado el deterioro de importantes sectores de la población, como los micro y pequeños productores y empresarios, el grueso de la clase media y la población trabajadora. Para estos sectores, el aumento del desempleo, la precariedad en las condiciones de trabajo y la reducción de las remuneraciones son las principales características de la exclusión social y la pobreza que imperan en América Latina.

Aparición de nuevos actores sociales, en el marco de procesos políticos como la restauración democrática y/o la pacificación política, así como el saldo de la descentralización administrativa, nuevos actores y nuevas agendas han surgido con vigor en el escenario social latinoamericano. La articulación de las plataformas sociopolíticas de las mujeres, el campesinado, las comunidades negras e indígenas, organizaciones de migrantes económicos, etc. empiezan a amasar su propio discurso y a definir estrategias de trabajo que obligan a las ONG a una revisión de sus metodologías.

Las políticas sociales de corte universal se diluyeron para dar paso a la contención y focalización de la pobreza, mientras comenzó una descentralización administrativa en función del modelo económico imperante.

Como en otras ocasiones de su historia, América Latina acude a un periodo en el que se exacerba el deterioro social y económico de importantes sectores de su población, se agudiza la pobreza y termina por entronizarse la exclusión. El curso de los hechos políticos y económicos suscitados en los últimos años marca sin duda el surgimiento de nuevas características en el engranaje social y en sus actores, lo que vuelve complejo

el escenario donde actúan las organizaciones de la sociedad civil, fundamentalmente las organizaciones no gubernamentales (ONG).

En primer lugar, la lógica política aparece determinada por elementos constitutivos de las características regionales. Por un lado, se asistió en años pasados a procesos de transición/restauración/pacificación democrática, definidos "en teoría" por la instauración de democracias electorales y el desplazamiento de los militares de las instituciones civiles a los cuarteles, y en algunas ocasiones a sus casas. Esta situación política significaba en muchos casos la posibilidad de elaborar lecturas novedosas sobre potenciales modelos de desarrollo nacional, sin embargo, la experiencia centroamericana, la más reciente, demostró la fragilidad y debilidad de esta lectura, en la que la democratización evidenció débiles condiciones sociopolíticas que facilitarían el acceso de grandes grupos de población a la democracia.⁴

Por otra parte, la participación en la política electoral latinoamericana de sujetos con una tremenda capacidad para lo espectacular y el *marketing* (Menem, Fujimori, Bucaram, Chávez), evidenció los signos de agotamiento de un sistema político-electoral que empezaba a trasladar sus escenarios de la plaza pública al estudio de televisión, del ejercicio de la ciudadanía política al del consumidor de espectáculos políticos en vivo y a todo color.

En el plano económico, los recetarios introducidos con los planes de ajuste estructural (PAE) obligaron a los estados nacionales a replantearse sus ámbitos de acción reconsiderando sus intereses sociales en detrimento de la calidad de vida de importantes sectores de la población y elaborando sus planes de desarrollo con base en los elementos de la macroeconomía.

Este ideario de la competencia y la eficiencia significó en muchos casos una reducción paulatina de la acción estatal, dejando en manos privadas las tareas de distribución y asignación de los recursos. Las políticas so-

4 En estas condiciones, el camino para construir ciudadanías vigorosas y fuertes iba a estar determinado por factores que se hallaban fuera de la política como instrumento de trabajo.

ciales de corte universal se diluyeron para dar paso a la contención y focalización de la pobreza, mientras comenzó una descentralización administrativa en función del modelo económico imperante.

Por otra parte, con la modificación del escenario geopolítico también se reubicó el lugar de los países de América Latina dentro de las prioridades y estrategias de la cooperación internacional. Las consecuencias para las organizaciones de la sociedad civil han sido dramáticas en tanto que la provisión de recursos ha sido una de los obstáculos para su fortalecimiento y consolidación en momentos en que se ven compelidas a asumir nuevas tareas sociales.

A todas luces, las anteriores consideraciones del contexto latinoamericano brindan a las ONG razones que las impulsan a revisar su lógica de funcionamiento. Tanto los hechos sociales, como los objetivos para los cuales fueron diseñadas estas organizaciones han experimentado paulatinos procesos de cambio, que influyen en la constitución-fortalecimiento de la ciudadanía como base para enfrentar la pobreza y la exclusión predominantes en la actualidad.

Explicar a qué dinámicas sociales corresponde el nuevo actor social al que las ONG deben reorientar su trabajo, constituye hoy tarea ardua para los estudiosos de los procesos que con celeridad se suceden. En este sentido, resulta pertinente acotar que al contexto económico, político y social que rodea el ámbito de acción de las organizaciones no gubernamentales es preciso agregar elementos socioculturales.

Tomamos prestadas algunas afirmaciones del antropólogo Néstor García Canclini (1995) para formular una propuesta de lectura sociocultural sobre el marco en el que están operando las ONG en la actualidad. En primer término, es preciso advertir un redimensionamiento del ejercicio de lo público, caracterizado por la preeminencia del transnacionalismo financiero y comunicativo por sobre espacios nacionales y locales.

Esta situación provoca una pérdida de los referentes nacionales en sustitución de conglomerados donde se acude a consumir y ejercer derechos que antes eran competencia de los estados nacionales.⁵

Es preciso advertir un redimensionamiento del ejercicio de lo público, caracterizado por la preeminencia del transnacionalismo financiero y comunicativo por sobre espacios nacionales y locales.

Por otra parte, la reelaboración de lo propio, que implica la entronización en las sociedades latinoamericanas de una "economía y culturas globalizadas" con el consiguiente peso que tiene para las personas ser de una parte y de todas al mismo tiempo.

Un tercer aspecto que para nosotros es esencial en la comprensión de las modificaciones que se han sucedido en las sociedades latinoamericanas, es el pasaje del ciudadano representante de una opinión pública a ciudadano consumidor interesado en disfrutar una cierta calidad de vida. Posiblemente éste sea el principal cambio a nivel sociocultural en América Latina, por que implica un desplazamiento de las demandas y los intereses de importantes sectores de la población a escenarios dominados por la lógica de la comunicación y el entretenimiento.

Los anteriores elementos del contexto invitan a realizar una atenta lectura sobre los principales condicionantes que determinan el trabajo de las organizaciones no gubernamentales en la región latinoamericana. Con acentos en algunas regiones más que en otras, este repaso constituye una rápida visión en relación con el marco al cual debe referirse el proceso de reflexión promovido y convocado por la IFCB.

Enseguida se detallan los principales desafíos y las propuestas elaboradas en los di-

5 Para Nora Garita (socióloga), un principio del estado de derecho como lo es el de la igualdad se ha eliminado actualmente, ya que ante el estado todos éramos iguales pero ante el mercado no somos todos iguales.

ferentes diálogos regionales, que de alguna manera recogen la urgencia de las organizaciones no gubernamentales latinoamericanas por contar con referentes institucionales y organizacionales más dinámicos y flexibles que justifiquen de ahora en adelante su quehacer con los grupos de la población afectados por la pobreza y la exclusión social y contribuya en la construcción y el ejercicio de la ciudadanía latinoamericana.

2. DESAFÍOS⁶



En los diálogos y consultas nacionales y regionales convocadas por el IFCB se puntualizaron los principales retos para la elaboración de estrategias de fortalecimiento institucional de las ONG en las sociedades latinoamericanas. Algunas urgencias se orientan a la consecución de fondos para solventar la crisis de financiamiento provocada por la disminución del apoyo y el cambio de intereses de la cooperación internacional; la transformación en la cultura organizacional para enfrentar las agendas definidas por nuevos actores sociales y la búsqueda de una autonomía/identidad de las organizaciones sobre la base de redefiniciones en la relación con otras organizaciones de la sociedad civil, los usuarios de sus servicios y los estados nacionales.

En este sentido, el reto mayúsculo implica sin lugar a dudas cómo disponer y alentar procesos de revisión y transformación al interior de las organizaciones que les proporcionen capacidades orientadas a atender los cambios que suceden en el entorno y en ellas mismas.

Así, de temas relacionados con la resistencia al autoritarismo, los procesos de paci-

ficación y democratización, las condiciones de los asilados políticos y refugiados y la construcción/reconstrucción de modelos de desarrollo que facilitarían la reinserción de los pueblos en sus sociedades, se pasó a la emergencia de actores sociales cuyas agendas contienen otros insumos para la constitución de una nueva ciudadanía.

En síntesis, de la anterior reflexión se derivan tres temas: (1) la realidad social tiene ahora una nueva complejidad, muy diferente a la antigua dicotomía entre izquierda y derecha. (2) En los nuevos escenarios hay un reposicionamiento de la sociedad civil, junto a una redistribución de tareas y responsabilidades con el estado y el mercado. (3) Las estrategias de fortalecimiento institucional de las ONG están condicionadas por los cambios de situación, la emergencia de nuevas dinámicas y el surgimiento de nuevos actores, contradicciones e intereses sociales, pero también por necesidades y objetivos internos de las organizaciones.

En este sentido, el reto mayúsculo implica sin lugar a dudas cómo disponer y alentar procesos de revisión y transformación al interior de las organizaciones que les proporcionen capacidades orientadas a atender los cambios que suceden en el entorno y en ellas mismas.

El ejercicio de identificar y analizar los desafíos de fortalecimiento institucional pasa por el tamiz de realizar dos tipos de abordaje: el primero, presentando los grandes retos -“desafíos abarcadores”- en el conjunto de la región latinoamericana; el segundo, tratando de hacer un esfuerzo de síntesis subregional que recoja las particularidades de cada estudio y consulta analizado. Pensamos que sólo de este modo es posible elaborar un proceso de análisis que contribuya a proporcionar insumos para la construcción de propuestas y agendas comunes en el marco de la transformación y fortalecimiento que deben afrontar las organizaciones no gubernamentales en su conjunto.

6 En adelante, se hace una especie de síntesis de los principales aspectos recopilados como desafíos que suscriben los diferentes estudios regionales consultados.

a)Desafíos para el fortalecimiento institucional: tendencias en América Latina

Los desafíos que implica la gestión de las ONG se reconocen como consecuencia directa de problemas estructurales:

La globalización y el incremento de la exclusión social, la reducción y exigencias de la cooperación externa, las reformas del estado y el fortalecimiento de la acción privada, el proceso de pacificación y el surgimiento de nuevos actores sociales, los desastres naturales y el aumento de la vulnerabilidad social y ecológica, el desarrollo tecnológico y nuevas demandas en términos de calidad, eficiencia y eficacia y los requerimientos de ampliar el impacto para fortalecer la visibilidad social, son solo algunos condicionantes del entorno que (...) han venido provocando la necesidad de realizar cambios en las ONG.⁷

El marco social, político y económico latinoamericano ofrece hoy en día oportunidades para que las organizaciones no gubernamentales revisen sus metodologías de trabajo y crezcan al mismo tiempo que realizan una correcta y adecuada lectura de los retos que le ofrece dicho entorno. Como tal, aquéllas deben agilizar sus enfoques, apuntalar sus metodologías y estrategias de intervención, y redoblar esfuerzos para sistematizar y pensar sobre la práctica, tratando de teorizar para redefinir conceptos y objetos de trabajo bajo la premisa de todo lo que queda por hacer, hay que hacerlo “despacio, porque urge”.

Las visiones desde las ONG sobre la necesidad de construir sociedades civiles fuertes muestran altibajos, aunque todavía los planteamientos son pobres y muy instrumentales. En el discurso aparecen ciertos referentes relacionados con la participación, el acceso y la autogestión; pero se nota todavía una elevada confusión ideológica en torno a los retos del fortalecimiento de la sociedad civil, no como mera sustitución del estado ni constreñida por los límites del mercado.

El camino por la autosostenibilidad ofrece entre otros obstáculos la lucha por la supervivencia sin abandonar los principios fundacionales que le dieron origen así como aprovechar la oportunidad y avanzar hacia la constitución de una autonomía distinta.

En los estudios nacionales y regionales consultados se identifican grandes retos para la elaboración de estrategias de fortalecimiento institucional en el corto y mediano plazo, que propongan a su vez la reconstitución de las ciudadanías latinoamericanas:

- Superar la crisis de financiamiento.
- Modelar una nueva cultura organizacional.
- Modificar el trabajo frente a la emergencia de nuevos actores sociales y sus agendas.
- Avanzar hacia la construcción de redes regionales.

Superar la crisis de financiamiento

Las relaciones de dependencia entre el sur y el norte fueron reproducidas por el esquema de funcionamiento de las ONG regionales, a tal punto que el principal soporte para el desarrollo de estas organizaciones lo constituyó el apoyo económico y financiero de las agencias internacionales de cooperación.

Esta forma de relación hace crisis cuando los intereses y prioridades de las agencias empiezan a tropezar con las estructuras organizacionales que ellas mismas impulsaron durante los años de las guerras, las dictaduras y la crisis económica. El saldo directo de esta actitud fue una reducción paulatina y en todos los niveles del financiamiento de las ONG latinoamericanas por los cooperantes del norte, así como un desplazamiento en los intereses y en las agendas de esas agencias en detrimento de las necesidades más inmediatas y

7 Programa Centroamericano. Fortalecimiento Institucional de las ONG, San José de Costa Rica, agosto de 2000, p. 2.

perentorias de la población en condiciones de pobreza y exclusión.

Un enorme reto para las organizaciones no gubernamentales latinoamericanas es avanzar hacia la construcción de una cultura organizacional que les facilite adaptarse a los cambios que enfrentan.

Al respecto, es necesario apuntar que una nueva lectura de las fuentes de financiamiento y apoyo económico ha llevado a muchas organizaciones latinoamericanas a redefinir su papel dentro de la sociedad civil, constituyéndolas en verdaderos departamentos de mercadeo y oferta de servicios para el fortalecimiento, paradójicamente, del tejido social. Así, se ofrecen al mercado de consumidores pobres y excluidos productos que contienen técnicas para el diagnóstico social-comunitario, la sistematización y la elaboración de propuestas de desarrollo. Estamos conscientes que la urgencia por la consecución de fondos ha llevado a muchas ONG a desarrollar campos reservados única y exclusivamente a la lógica del mercado, pero en este cambio muchas organizaciones han perdido el vínculo con la realidad que intentaban modificar.

De acuerdo a Cambronero y otros (2000) para procurar la sostenibilidad de las organizaciones en el marco de la crisis de financiamiento y el flujo de recursos que las afectan, las organizaciones han elaborado algunas estrategias tales como:

- reducción de sus actividades,
- diversificación de sus fuentes de financiamiento,
- generación de recursos alternativos y
- definición de áreas de inversión.

El camino por la autosostenibilidad ofrece entre otros obstáculos la lucha por la supervivencia sin abandonar los principios fundacionales que le dieron origen así como aprovechar la oportunidad y avanzar hacia la constitución de una autonomía distinta a la que se presentó en el marco de los apoyos de la cooperación externa de los años ochenta y noventa. Esto no significa de ninguna manera que tenga que abandonar sus premisas ideológicas y filosóficas de trabajo, tal y como se afirma en la investigación realizada por la Red ABONG (1998) donde se señala que lograr que estas ONG sean auto-sustentables significa proponer que se retiren de las actividades que constituyen su propia misión en términos estratégicos.

El problema de financiamiento que aqueja a las organizaciones latinoamericanas implica estructurar propuestas novedosas y creativas que atraigan el interés de actores distintos a los de la cooperación: gobiernos nacionales, estructuras regionales como sistemas (por ejemplo SICA, CARICOM, MERCOSUR, etc.) que faciliten el trabajo de las organizaciones sobre la base de apoyos estables y duraderos, pero sin perder su independencia de criterio y su autonomía.⁸

Por otra parte la crisis económica por la que atraviesan las ONG latinoamericanas plantea el reto de garantizar el seguimiento de valiosas estructuras de recursos humanos formadas para el trabajo y la relación con la sociedad civil en su conjunto. Muchos mecanismos de ajuste ante la crisis han significado el recorte presupuestario y de personal, lo que implica el abandono de la sistematización y la pérdida de la experiencia acumulada por funcionarios con 15 ó 20 años de inserción en las organizaciones y en las sociedades. Pensamos que el desafío consiste en avanzar hacia la consolidación de la revisión del trabajo institucional merced a la crisis económica y de financiamiento que no ponga en peligro las estructuras de recursos humanos que pueden desempeñar un papel

⁸ Una de las principales críticas que se le apuntan a la cooperación externa en su conjunto es su urgencia por los planes a largo plazo, aún y cuando sus mecanismos de financiamiento privilegiaron el corto y mediano plazo.

fundamental en los procesos de fortalecimiento institucional en las ONG.

Modelar una nueva cultura organizacional

En concordancia con el punto anterior, un enorme reto para las organizaciones no gubernamentales latinoamericanas es avanzar hacia la construcción de una cultura organizacional que les facilite adaptarse a los cambios que enfrentan.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la cultura organizacional de las ONG es cómo poner en agenda pública el trabajo que realizan. Entre los cuestionamientos que reciben las ONG persiste la visión de que son estructuras anquilosadas de recepción de recursos cuyo impacto en los sectores sociales se observa muy poco.

Esta búsqueda hacia nuevos referentes de funcionamiento institucional implica la revisión de formas de intervención y metodologías de trabajo que fueron efectivas para un contexto social, político y económico pasado, hoy en día modificado y caracterizado por la emergencia de nuevo tejido y actores sociales con planteamientos y agendas disímiles a las que presentaban en los años ochenta y noventa. Así, el trabajo con las mujeres, los indígenas, los niños, los ambientalistas, los campesinos, etc. puede enfocarse a partir de nuevas formas de organizar la intervención sobre los problemas que aquejan a amplios sectores de la población.

Por otra parte, se hace necesario fortalecer los sistemas de seguimiento y control es-

tablecidos para evaluar el trabajo de las organizaciones. Pese a los requerimientos de la cooperación externa en cuanto a los criterios de impacto y evaluación de las organizaciones que apoyaban, perdura una carencia fundamental en relación con los procesos de planificación, seguimiento y evaluación como parte fundamental de la estructuración de las organizaciones existentes. En este sentido, un verdadero proceso de fortalecimiento institucional requiere la constitución de mecanismos de planificación, evaluación y seguimiento eficaces, que involucren la participación de actores dotados de las herramientas profesionales y técnicas deslindadas de compromisos personales o afectivos, para que se garantice la honestidad y transparencia de todos estos mecanismos.

El repliegue de las agencias de cooperación ha obligado a las organizaciones no gubernamentales a incursionar en el campo de la oferta y venta de servicios como herramientas para la supervivencia y la sostenibilidad. Al margen de las consideraciones ya esbozadas sobre el particular, si este camino le ha de asegurar el buen funcionamiento y sostenibilidad a las organizaciones, es necesario dotarlas de condiciones para que operen sin dificultades en el mundo empresarial, para el cual no estaban preparadas. Sin embargo, esta incursión en el mercado obliga a reflexionar sobre la misión y la visión de las ONG con un alto componente de solidaridad social. La preeminencia de criterios de ganancia por sobre los de mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida requieren definitivamente de otros esquemas, más comprometidos con la lógica corporativa del mercado y menos relacionados con la práctica social y de desarrollo que ha caracterizado al conjunto de ONG latinoamericanas.⁹

En el entorno institucional de las ONG se ha desarrollado muy poco el fortalecimiento de sus recursos humanos (profesionalización) y no se han establecido políticas -distintas a acciones aisladas- para garanti-

9 Las destrezas empresariales que deben adquirirse implican la necesaria renuncia de postulados y supuestos vinculados con la solidaridad social y la concepción de los grupos metas como beneficiarios y no como usuarios de los trabajos. Nos parece que este tema plantea la necesidad de un análisis más profundo sobre el particular.

zarle procesos permanentes de capacitación y formación continua. En este sentido, adquirir pautas para el fortalecimiento institucional significa asumir verdaderas políticas de formación permanente de recursos humanos que refuercen el capital existente y aprovechen las capacidades instaladas de funcionarios que cuentan con muchos años de experiencia de trabajo. Hoy más que nunca es necesario incorporar esta necesidad de profesionalización como elemento que contribuirá a mejorar los procesos de trabajo y revestirá de una nueva legitimidad el entorno de las organizaciones.

Uno de los retos más importantes para el fortalecimiento institucional de las ONG latinoamericanas es la ampliación de los ámbitos de la ciudadanía a partir de la inclusión de actores sociales que surgen con la democratización, la migración económica y la globalización, descentralización y la vulnerabilidad política, ambiental y la violencia política y social que todavía persiste.

Es necesario, entre tanto, que la tradición de gerencia social se vaya acentuando en el funcionamiento de los organismos no gubernamentales. Esto implica una transformación en las jerarquías tradicionales y el establecimiento de mecanismos de relevo en las ONG. Sin embargo, pensamos que se debe seguir operando con base en la solidaridad y equidad como puntas de lanza de la gerencia de las organizaciones de la sociedad civil, en contraposición al estilo mercantil y empresarial que se les intenta imprimir en la actualidad.

Por otra parte, uno de los principales desafíos que enfrenta la cultura organizacional de las ONG es cómo poner en agenda pública el trabajo que realizan. Entre los cuestionamientos que reciben las ONG persiste la visión de que son estructuras anquilosadas de recepción de recursos cuyo impacto en los

sectores sociales se observa muy poco. En este sentido, se aprecia una ausencia de mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad, no sólo a los donantes y a los grupos meta, sino también al conjunto social. Por otra parte también es notoria la carencia de estrategias de comunicación y divulgación que hagan visible el trabajo institucional, que aprovechen las ventajas que ofrece el mundo de la comunicación electrónica para el trabajo coordinado y en red que deben ejecutar las ONG, y que fortalezca el débil manejo de la imagen corporativa de estas organizaciones, que las remoce y las proyecte de cara a las nuevas necesidades sociales. Ciertamente, la carencia de recursos es una limitante para invertir en campañas y programas de comunicación, no obstante, la adopción de estrategias para incidir en los medios de comunicación es hoy en día una opción viable.

Modificar el trabajo frente a la emergencia de nuevos actores sociales y sus agendas

Uno de los retos más importantes para el fortalecimiento institucional de las ONG latinoamericanas es la ampliación de los ámbitos de la ciudadanía a partir de la inclusión de actores sociales que surgen con la democratización, la migración económica y la globalización, descentralización y la vulnerabilidad política, ambiental y la violencia política y social que todavía persiste. Hoy se levantan inquietudes sobre cómo sistematizar las lecciones aprendidas de los contextos sociales, políticos y económicos del pasado reciente y volcarlas para aprehender de los fenómenos y procesos sociales que se reproducen en las realidades latinoamericanas.

El interés por los grandes grupos de población se cruza hoy con la lucha contra la pobreza y la entronización de la exclusión social. Las agendas sociales aparecen definidas por expresiones sociales y culturales de grupos que afianzan su identidad y autodefinición en contraposición con el modelo económico y político que los excluye. En este sentido, organizaciones de mujeres y campe-

sinos, de negros, de homosexuales, ambientalistas e indígenas rebasan las tradicionales formas de protestar y proponer, por lo que desbordan también las capacidades de las ONG existentes para contenerlos en sus propuestas institucionales.

El reto lo define: cómo operar ante el surgimiento de esos nuevos actores sociales protagonistas y conformadores del tejido social del siglo XXI.

Pero si los procesos económicos, sociales y políticos han modelado un nuevo escenario en el que han emergido estos actores, los cambios en los flujos de la cooperación han influido sobre los estándares de relación entre ciertas ONG y sectores meta hacia los cuales tienen que virar sus estrategias de trabajo. Un ejemplo de lo anterior lo constituyen los proyectos dirigidos hacia objetivos económicos, donde es fundamental que el usuario (beneficiario) de tales proyectos tenga cierta capacidad de pago con la cual pueda responder a la ayuda proveniente de la cooperación, o simplemente pagar por el servicio.

Avanzar hacia la construcción de redes regionales

En el escenario de la reducción del apoyo de la cooperación y la emergencia de nuevos actores sociales que hacen más complejo el panorama de las ONG, es imperativo consolidar las condiciones que faciliten el trabajo entre organizaciones regionales e interregionales y avanzar en la definición de agendas de trabajo conjuntas para concentrar esfuerzos y disminuir la dispersión de los fondos de cooperación que son escasos y se diluyen entre tantas ONG existentes.

Algunos ejemplos recientes en América Central fueron propiciados por la necesidad de intervenir desde la sociedad civil en los procesos de reconstrucción posteriores a los desastres originados por el huracán Mitch.

Pese a que cada vez se reconoce más la necesidad de avanzar en torno a la acción en red, entre ONG y entre éstas y otras organizaciones civiles (y que pueden constatare notorios avances en ese ámbito), el principal problema estriba todavía en la debilidad de los instrumentos de concertación de plata-

formas comunes de acción, más allá de eventuales coordinaciones en torno a temas y cuestiones meramente operativas. Por otra parte, quizás se requiera transitar por todo un nuevo aprendizaje organizativo que estaría muy vinculado a otras dimensiones del fortalecimiento institucional actualmente en discusión.

América Central, por ejemplo, no escapa al contexto de cambios en la cooperación internacional –determinado por la paulatina disminución de la importancia de la región como zona estratégica de conflictos e intereses geopolíticos del norte– y la disminución del flujo de ayudas para el desarrollo.

Hemos señalado en otros ámbitos que las ONG deben encarar con mayor profundidad la temática de la acción en red. En ese esfuerzo conviene poner atención a tres cuestiones: (1) el objetivo de la acción; (2) una nueva cultura organizativa que propicie la coordinación de iniciativas y acciones conjuntas con una perspectiva de bienestar común y (3) se debe invertir, y fuerte, en el diseño y aplicación de instrumentos para el ejercicio de la acción concertada entre organizaciones, además se requiere una política de formación de cuadros dentro de una cultura organizativa que supere viejos estilos de trabajo, poco democráticos por cierto, y favorezca procesos asociativos horizontales y más abiertos.

b) Desafíos regionales

Una revisión de los estudios y consultas realizadas en el marco del proceso convocado por IFCB permite apreciar que con algunas diferencias de matiz las regiones confluyen en sus preocupaciones hacia la consolidación del fortalecimiento institucional de las ONG. Abordar en particular cada uno de los principales desafíos regionales proporciona los insumos para establecer propuestas de fortalecimiento de las ONG, de cara a su

contribución en la constitución de las ciudadanías latinoamericanas.

América Central, por ejemplo, no escapa al contexto de cambios en la cooperación internacional -determinado por la paulatina disminución de la importancia de la región como zona estratégica de conflictos e intereses geopolíticos del norte- y la disminución del flujo de ayudas para el desarrollo. Sin embargo, coyunturas políticas -procesos de pacificación- y ambientales han determinado que las agencias cooperantes cambien el sentido de sus ayudas, y de objetivos más estratégicos y a largo plazo, se plantean trabajo de emergencia, a corto plazo y sin posibilidades de continuidad y seguimiento.¹⁰

En la región suramericana las condiciones para las ONG son sustancialmente las mismas que las analizadas para las otras regiones.

En la región, esta escasez de cooperación significa entre otras cosas diversificar las fuentes de financiamiento, constituyéndose en desafío para el trabajo de las ONG regionales tener que articular propuestas sugerentes y novedosas que convenzan a los potenciales donadores. Pero además, el impacto de los procesos sociales, políticos y ambientales ha generado un crecimiento en la demanda y nuevas áreas de trabajo que hasta hace tiempo no formaban parte de la agenda.

En consonancia con la carencia de recursos que enfrentan las ONG centroamericanas, se advierte un cambio en el perfil de muchas de éstas, pues han tenido que incursionar en el campo de la gestión empresarial y desarrollar actividades productivas para garantizar su sostenibilidad. El desafío aquí es cómo relacionar la lógica del mercado con la del desarrollo social, sin perder autonomía e identidad como organizaciones represen-

tantes de los sectores en situación de pobreza y exclusión.

Para las organizaciones no gubernamentales centroamericanas, las preocupaciones deben concentrarse en las áreas donde muestran debilidades organizativas sistémicas, tales como la movilización de recursos técnicos y financieros, la negociación con el estado y la gerencia de los recursos disponibles en las organizaciones.¹¹

La consulta regional desarrollada en El Caribe (Jamaica, febrero de 2000) hace hincapié en las consecuencias que tiene para el desarrollo de las ONG el desplazamiento y la disminución de la ayuda proveniente de la cooperación. Esta situación de nuevo está motivada por factores geopolíticos que reflejan el alto grado de dependencia que tienen las organizaciones del sur respecto a las del norte.

La declinación del flujo de ayudas hacia El Caribe se debió principalmente al cambio en la política exterior estadounidense durante la posguerra fría. Esta repentina modificación se debe, entre otras cosas, a la creencia de que las economías caribeñas transitaron hacia estadios de desarrollo distintos de las economías subdesarrolladas, lo que significó que las ONG regionales no siempre cubrieran los requisitos para recibir las donaciones provenientes del exterior.

El principal reto que plantea el fortalecimiento institucional de las ONG en el contexto caribeño es su vulnerabilidad frente a los avatares de la cooperación y la ayuda internacional. En contraste con la situación centroamericana, donde impera un gran número de organizaciones en franca competencia por acceder a los magros recursos de la cooperación, en El Caribe existen pocas ONG con preocupaciones parecidas y otras provenientes de su contexto regional.

Por otra parte, factores críticos como la relación con los gobiernos y actores potenciales de financiamiento aparecen como claves para avanzar en los procesos de for-

10 En los últimos años se ha inyectado importantes flujos de ayuda hacia los países afectados, como El Salvador y Guatemala con sus procesos de pacificación, o con el huracán Mitch en Nicaragua y Honduras.

11 En la propuesta centroamericana se hace hincapié en estimular y fortalecer la investigación y sistematización, para aprovechar la experiencia desarrollada y acumulada por las ONG durante los últimos años.

talescimiento institucional de las ONG caribeñas. Uno de los principales obstáculos es la poca capacidad de las ONG para crear mecanismos de auto-financiamiento, por lo cual se impone el establecimiento de alianzas estratégicas con actores e instituciones que contribuyan a proporcionar estructuras de fortalecimiento y financiamiento acorde a sus necesidades organizacionales.

Para atender a estos procesos de fortalecimiento institucional, se presenta el desafío de trabajar sobre áreas específicas de la cultura organizacional de las ONG regionales, tales como las debilidades en la gerencia, la total ausencia de *marketing*, el mejoramiento de la capacidad financiera, la gobernanza y valores como la ética.

Los procesos de globalización han afectado profundamente las estructuras de las sociedades caribeñas, elevando los niveles de inequidad e incrementando la vulnerabilidad social y económica de amplios sectores de la población. Sin embargo, al mismo tiempo, se abren espacios para la participación y la transformación, oportunidades de trabajo que las ONG regionales no pueden dejar escapar. Para aprovechar este marco que se les ofrece, las ONG necesitan ser:

- radicales,
- creativas,
- propositivas y no solamente críticas,
- muy eficientes,
- construir nuevas alianzas,
- crear nuevas formas de trabajo.

Es por lo anterior que los principales desafíos para el fortalecimiento institucional implican una gestión organizacional que avance hacia la constitución de ciudadanías caribeñas caracterizadas por la igualdad y el acceso, al tiempo que sus organizaciones

puedan desarrollarse con autonomía e independencia de las fuentes de financiamiento tradicionales.¹²

En la región suramericana las condiciones para las ONG son sustancialmente las mismas que las analizadas para las otras regiones. Por ejemplo, una investigación realizada en Brasil por la Red ABONG para determinar las necesidades de fortalecimiento institucional de las ONG nacionales, evidenció que:

Los cambios en las políticas de cooperación internacional fueron el elemento de mayor impacto sobre el trabajo de las entidades y movimientos investigados, seguidos por los efectos del ajuste estructural y la adecuación de la acción del Estado a las exigencias del modelo en lo que se refiere a la reducción de la cobertura y de la calidad de las políticas sociales y de su capacidad de regulación del interés público.

Para muchas de estas organizaciones, es preciso mejorar la administración y optimizar los recursos disponibles, así como diseñar y ejecutar mecanismos efectivos de planificación, seguimiento y evaluación como parte de la nueva cultura organizacional que se establece frente al contexto de las políticas de ajuste, los cambios en la cooperación internacional y los intereses preeminentes del mercado por sobre el estado.

La discusión enfocada a lo largo de esta consulta brasileña la motivó la pregunta de cómo lograr que las organizaciones no gubernamentales fueran auto-sostenibles, conservando siempre la naturaleza y el carácter de desarrollo social para el que fueron creadas.¹³ La sostenibilidad financiera quiere decir que existan recursos para seguir operando con la agenda propia, y no con los intereses impuestos por los agentes de la cooperación externa.

12 Estas notas fueron extraídas de la memoria "Consulta regional sobre financiamiento para ONG", desarrollada en Jamaica en los primeros días de febrero del 2000.

13 El estudio de ABONG determina el carácter popular de las ONG en Brasil según sus áreas temáticas: educación/profesionalización, organización/participación popular, género/mujer/derechos reproductivos, niño/adolescente, derechos humanos, salud/SIDA, trabajo e ingreso, cuestiones urbanas, agro, ambiental, arte y cultura, comunicación, desarrollo regional/local, justicia y seguridad pública, racismo/negros.

En este sentido, las estrategias de las ONG brasileñas han considerado la consolidación de una agenda de capacitación institucional, caracterizada por la búsqueda de nuevas fuentes de recursos, una mayor articulación de alianzas y trabajos interinstitucionales.

Por otra parte, hay que destacar el hecho que muestran una preocupación por el tema del uso de la comunicación/divulgación como mecanismo para mejorar la imagen pública. "Por tanto la respuesta a la crisis es la mayor especialización y competencia, aunque hayan sido necesarios recortes de personal y reducciones de infraestructura".

En Perú, por otra parte, los resultados de una serie de foros convocados por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y por el IFCB para propiciar el marco pertinente al fortalecimiento institucional de las ONG, confirmaron la tendencia de la creciente independencia de estas organizaciones con respecto de la cooperación internacional.

En un rápido repaso al contexto de ese país, las condiciones imperantes demuestran un faltante de flujo en las organizaciones, motivado entre otras cosas por una gran irracionalidad en el uso de los recursos de cooperación internacional.¹⁴ Pero además, se evidenciaba la falta de información sobre los proyectos en curso, la falta de una agenda común y de estrategias de intercambio y concertación de las actividades (Valderrama, 2000: 5).

En principio, el principal reto de las ONG peruanas parece ser volver la mirada de las fuentes de financiamiento hacia su trabajo, sobre la base de temas que aparecen ahora estratégicos en el fortalecimiento institucional de dichas organizaciones: capacitación para la gestión empresarial, planificación estratégica y operativa, seguimiento y evaluación de proyectos, etcétera.

Sin embargo, haciendo una lectura más detallada del conjunto de actores institucionales que constituyen las ONG en este país, la principal tarea que tienen enfrente es cómo revertir las formas de trabajo caracte-

rizado por la preeminencia de proyectos, “desarticulados de una estrategia colectiva de desarrollo regional” (ibídem, 6).

En síntesis, la alusión a las distintas regiones plantea retos comunes al conjunto de organizaciones no gubernamentales que operan en la sociedad civil latinoamericana: definición de nuevas fuentes de financiamiento, cambio en las metodologías de trabajo, articulación de redes y conformación de una nueva cultura organizacional.

A estudiar y analizar esas propuestas está dedicado el siguiente apartado.

3. APUNTES EN TORNO AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL



**De las ONG latinoamericanas.
Construyendo opciones
para la sociedad civil**

Los desafíos planteados por la situación regional e interregional a las ONG latinoamericanas ofrece un camino caracterizado por las dificultades propias del funcionamiento institucional, la rapidez de los eventos sociales que ha desbordado la capacidad de respuesta y de lectura de dichas organizaciones y la desconfianza manifiesta de las agencias de cooperación que han motivado su paulatina retirada y de sectores de la población que han empezado a emerger como parte de la construcción de esa nueva sociedad civil latinoamericana.

En este sentido, los esfuerzos de consolidación y fortalecimiento institucional se siguen enfrentando a problemas tales como la autosostenibilidad organizativa sin perder de vista sus horizontes políticos y estratégicos, la nueva agenda que se articula cada vez por los actores sociales y menos por las territorialidades, iniciativas aisladas de revisión

14 Valderrama, Mariano. Cooperación internacional, concertación y desarrollo regional. Retos para el fortalecimiento institucional de las ONG, ALOP, CEPES, IFCB, 2000.

del trabajo descoordinadas y con una frágil utilización de los recursos.

Quizá lo que mejor explica este marco desafiante para el trabajo que le espera al proceso de fortalecimiento institucional de las ONG, se resume en dos aspectos señalados por los diferentes actores involucrados en el diálogo centroamericano, y que bien se aplican para el conjunto de la región latinoamericana:

- La supervivencia y la búsqueda de la sostenibilidad financiera pone en riesgo, desfigura y aleja a las ONG de la razón de ser, afectando su visión e identidad como organizaciones de promoción social.
- Frente a un contexto cambiante y adverso (gobiernos controladores, leyes inadecuadas, reducción de la cooperación, etc.) la utilización de las enseñanzas de las sistematizaciones de las experiencias, la capacidad de alianzas, acciones colectivas y respuestas pro-activas es limitada y no existe una estrategia para hacer visible el aporte de las ONG a la sociedad.

En el proceso de reconstitución de las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana, que están en el camino de revertir las anteriores problemáticas, el espacio de reflexión generado desde la IFCB motivó importantes esfuerzos de articulación de propuestas en las que nos parece que se constituyen mecanismos de fortalecimiento de experiencias en camino y/o lecturas organizacionales novedosas para el contexto en el que pretenden desarrollarse.

a) América Central programa regional de fortalecimiento institucional

La creación de una estructura de coordinación que facilite el proceso de fortalecimiento institucional de las ONG centroamericanas a lo largo de tres años es la propuesta que presentaron diferentes actores participantes en el encuentro regional realizado a mediados del 2001.

Básicamente se trata de la construcción de un modelo de fortalecimiento institucional que busca incidir en aspectos críticos del funcionamiento de estas organizaciones en el contexto regional tales como su cultura organizacional y la generación de capacidades para operar en redes en América Central.

Para fortalecer ambos aspectos -cultura organizacional y generación de capacidades para la operación en redes- de las ONG regionales el programa se plantea como objetivo:

Fortalecer las capacidades de gerencia social y política de las ONG, incorporando las experiencias y lecciones generadas de su propio trabajo para lograr y/o incrementar la incidencia política y su posicionamiento social, en un contexto cambiante y adverso.

El programa propuesto busca generar las condiciones para la confluencia de todos los actores involucrados elaborando una estrategia instrumentada en etapas de trabajo, que van desde el levantamiento del proceso hasta su consolidación en un plazo de tres años.¹⁵

Un acierto de esta metodología es que en cada etapa se propone un espacio para el análisis y el estudio del conocimiento existente en relación con el tema que trata (con esta actitud se asume el reto de la sistematización y la investigación como mecanismos de trabajo cotidiano); creemos que la elaboración y utilización de un estado de la cuestión sobre los diferentes procesos proporcionará un perfil bastante alto al fortalecimiento institucional de las ONG centroamericanas.¹⁶

El siguiente cuadro proporciona una síntesis de las expectativas que se esperan generar con la entrada en vigencia de este Programa de Fortalecimiento Institucional Centroamericano.

15 Se prevé en cada etapa la realización de diferentes actividades, tales como talleres, encuentros y seminarios, tanto de planificación como de formación, así como asesorías y otras acciones, con el propósito de lograr el pleno fortalecimiento de las organizaciones.

16 Otro aspecto medular de esta propuesta lo constituye el uso de distintas herramientas de la comunicación con el ánimo de legitimar entre los distintos actores de interés para las ONG el impacto social y político alcanzado.

CUADRO No.1
AMÉRICA CENTRAL
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ONG
 -objetivos específicos y resultados esperados-

OBJETIVOS	RESULTADOS ESPERADOS
Construir un modelo de fortalecimiento institucional que clarifique la razón de ser e identidad de las ONG y permita incrementar su capacidad en términos de eficiencia y eficacia.	- Modelo de fortalecimiento institucional que revise y (redefina) la naturaleza, identidad y perfil institucional de las ONG e incremente su capacidad de acción e incidencia, diseñado y validado.
Mejorar el impacto de las ONG a través del aprovechamiento de las lecciones aprendidas por medio de la sistematización e intercambio de sus diferentes experiencias en Centroamérica.	- Modelos metodológicos de sistematización (re)diseñados y validados. - Lecciones aprendidas socializadas y apropiadas por las ONG que incrementan la eficacia y eficiencia del trabajo de las ONG.
Fortalecer la legitimidad institucional de las ONG haciendo visible el impacto social y político logrado.	- Capacidad de analizar las oportunidades, posibilidades y momentos de acción fortalecida. - El impacto social de las ONG mediante trabajo institucional valorado y reconocido - Base legal de las ONG fortalecida.
Desarrollar las capacidades de interrelación y alianzas con otros actores y sectores nacionales, regionales e internacionales.	- Alianzas y redes fortalecidas y consolidadas - Espacio de intercambio, debate y construcción de agendas para la incidencia.
<i>Fuente: Programa Centroamericano. Fortalecimiento Institucional de las ONG. Agosto 2000</i>	

b) Brasil, retomando la idea de las organizaciones de recursos para la sociedad civil

La Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales (ABONG) en conjunto con el Consejo de la IFCB tuvo la misión de propiciar un diálogo nacional concertado que buscara la elaboración de un programa de desarrollo institucional de ONG en Brasil y de un *modus operandi* que garantice su implantación y eficacia.¹⁷

En la lectura de la situación que caracteriza a las ONG brasileñas prevalece la carencia de ayuda internacional así como el impacto del ajuste y el redireccionamiento estatal en la sociedad de aquel país. Bajo esta lógica y contando con el concurso de múltiples actores provenientes de diferentes sectores como representantes de núcleos universitarios de investigación y formación para el Ter-

cer Sector,¹⁸ fundaciones privadas brasileñas, centros de formación profesional del empresariado, entidades especializadas en desarrollo institucional de ONG, agencias de cooperación internacional, Banco Mundial, ONG, etc., se definió una serie de puntos prioritarios para el fortalecimiento institucional de las ONG brasileñas:

- Captación de recursos.
- Alianzas con otros actores de la sociedad civil.
- Comunicación con la opinión pública.
- Transparencia.
- Control social de las políticas públicas/políticas innovadoras.
- Investigación.

Nótese como la definición de estos aspectos se asemeja a la mayoría de desafíos planteados en el apartado anterior de este trabajo.

¹⁷ Diálogo Nacional sobre Desarrollo Institucional de ONG en Brasil. ABONG/IFCB.

¹⁸ El Destacado es nuestro. Esta forma de denominar al conjunto de organizaciones para la sociedad civil demuestra el grado de posicionamiento que tiene en la sociedad brasileña.

La propuesta brasileña de fortalecimiento institucional implica la creación de un Comité Director Local que tendrá la responsabilidad de diseñar y realizar un programa de fortalecimiento institucional de las ONG de este país. Lo novedoso de esta propuesta es que el "brazo ejecutor" del Programa se concibe bajo la forma de organizaciones de recursos para la sociedad civil, entidades existentes en América Latina apoyadas en muchos casos por *Synergos Institute*, de Nueva York.

En síntesis, estas organizaciones operan como catalizadores de recursos y ofrecen apoyo financiero y soporte técnico para el conjunto de organizaciones de la sociedad civil.¹⁹

Para desarrollar el programa de fortalecimiento institucional de las ONG brasileñas se propone una etapa inicial a desarrollar en dos años a partir de 2001. Dicho programa sería pensado y coordinado por el Comité Director Local, que tendría entre sus principales funciones la de participar activamente en el diseño de la *Civil Society Resource Organization* propuesta, teniendo en perspectiva que esta nueva organización a ser creada podrá ser el punto de confluencia interinstitucional de los esfuerzos de todos los participantes.

c) El Caribe y la fundación regional

Los participantes en la conferencia regional sobre financiamiento de ONG en El Caribe recomendaron que la Asamblea del Centro para el Desarrollo Político del Caribe (CPDC) procediera al establecimiento de una fundación regional, con carácter de asociación.

La propuesta de creación de esta figura organizacional como expresiva de los esfuerzos caribeños de fortalecimiento institucional surge como respuesta a la carencia de recursos provenientes de la cooperación internacional. Así, en la consulta regional se señaló la "necesidad de creación de una fundación o una entidad similar para generar y movilizar fondos para el movimiento regional".²⁰ Se reconoce el alto contenido cultural

de la propuesta, en el sentido de que la expresión movimiento encierra muchos significados para países que se desarrollaron y crecieron como colonias, tanto desde el punto de vista económico como político.

En la lectura de la situación que caracteriza a las ONG brasileñas prevalece la carencia de ayuda internacional así como el impacto del ajuste y el redireccionamiento estatal en la sociedad de aquel país.

Definido como una estructura tradicional de fundación (director, consejo) este mecanismo para articular los esfuerzos de las ONG del Caribe tiene como funciones establecer herramientas para la gerencia y promoción de las empresas comunitarias, el seguimiento, incidir en la definición de políticas y movilizar recursos técnicos para las ONG regionales. A diferencia de las opciones analizadas líneas arriba, acá se plantea una estructura institucional que contribuya a dotar con elementos que la fecha están ausentes de las ONG, y el trabajo mismo de la fundación constituye un esfuerzo coordinado para fortalecer las capacidades de las ONG en El Caribe.

Carencias de las propuestas analizadas

En las propuestas analizadas se identifica un esfuerzo por consolidar procesos de fortalecimiento institucional que reviertan las tendencias en áreas críticas que enfrentan hoy las ONG latinoamericanas. Pese al avance observado, persisten algunas ausencias que es necesario acotar en aras de contribuir a la reflexión y el debate sobre los principales mecanismos de consolidación institucional para las ONG en la actualidad.

En primer término, una lectura de los yerros organizativos de las ONG en la región

19 Su ventaja comparativa es el conocimiento, el contacto directo con la realidad social local y con las entidades, redes y movimientos que actúan en ella.

20 Consulta Regional sobre Financiamiento para las ONG, CPDC.

permite observar que poco a poco fueron perdiendo confianza entre la base social que las legitimaba, producto de una deficiente elaboración de indicadores de impacto que detallara los logros de su trabajo.

Un segundo elemento que nos parece ausente de las propuestas y que persiste en plena correspondencia con el punto anterior es que no se definen criterios para controlar el gasto que se hace en las ONG.

Un tercer aspecto que debe llamar la atención es que en las iniciativas no hay un intento por perfilar el nuevo actor para el que las organizaciones deben orientar su trabajo. Como ya ha sido analizado a lo largo de esta ponencia, la emergencia de nuevas lógicas de articulación social y urgencias a atender, impone a las organizaciones una nueva forma de estudiar y concebir los sujetos con los que debe trabajar.

Por último, queda la impresión de que no existe una urgencia por revisar los supuestos que caracterizaron el trabajo organizativo de las ONG hace unos años, en lo que a procesos participativos y autogestorios se refiere

4. RETOS DEL TRABAJO CONJUNTO HACIA LA CONSTRUCCION DE UNA MIRADA COMUN EN AMÉRICA LATINA

♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦

De las propuestas analizadas se precisa la necesidad de crear espacios conjuntos que fortalezcan el trabajo de las organizaciones no gubernamentales latinoamericanas. Si bien hechos políticos como la democratización o el retiro gradual del estado latinoamericano de sus responsabilidades sociales, así como situaciones coyunturales como los desastres ambientales y naturales, han propiciado la elaboración de agendas de "emergencia", los desafíos planteados para el fortalecimiento institucional requieren de la construcción de puntos de confluencia que propongan a las

ONG un camino común y concertado frente a los hechos sociales que han desbordado sus esfuerzos y sus trabajos.

Para nosotros, existen algunos puntos que pueden formar parte de un listado a considerar de manera conjunta por las organizaciones latinoamericanas:

- Búsqueda de otras opciones de financiamiento. Este elemento es primordial para garantizar el funcionamiento y fortalecimiento institucional de las organizaciones no gubernamentales latinoamericanas. Esto implica el análisis y la clarificación de conceptos como autonomía e identidad vinculados con las estrategias de consecución de recursos, donde se asista a una discusión amplia sobre cuáles deben ser los mecanismos efectivos que permitan sostenibilidad y perdurabilidad a los proyectos alentados desde la sociedad civil. Las organizaciones deben constituir un frente amplio para contrarrestar las líneas dictadas por la cooperación. Para lograr esto, es preciso buscar formas novedosas de apoyo que permitan hacerle frente a la actual crisis de financiamiento por la que atraviesan la mayor parte de ONG latinoamericana.
- Revisión de metodologías y mecanismos de intervención. Es necesario que las ONG en su conjunto se pongan de acuerdo sobre cómo funcionar de cara a los nuevos elementos que les plantea la realidad social latinoamericana. Uno de los puntos de giro más abruptos que han tenido que dar las ONG ha sido la de pasar a una lógica empresarial para garantizarse su supervivencia y seguir vinculada con los sectores a los cuales sirvió en años recientes.
- Revisión de las principales lecciones aprendidas. Los desafíos actuales implican creatividad, pero también revisión sobre lo que no es posible seguir haciendo en contextos mediados por la emergencia de nuevos actores y tejidos sociales.
- Creación de "nodos" para la articulación de redes. Es preciso facilitar espacios regionales y subregionales, no sólo en torno al fortalecimiento institucional, sino también a las nuevas temáticas de trabajo. Con esto

es posible superar la situación de aislamiento y dispersión que caracteriza el funcionamiento de las ONG.

- Definición de políticas claras en cuanto al uso de medios de comunicación. Este punto de trabajo conjunto debe estar orientado a crear esferas de opinión y hacer visible el trabajo realizado. Al mismo tiempo urge crear estructuras de formación de recursos humanos especializadas, con alto perfil y que atienda las especificidades del entorno de las ONG.
- Procesos más permanentes de debate, reflexión y formación permanente de recursos humanos. La sistematización de experiencias y la discusión de cuestiones estratégicas para las ONG debe dejar de ser un ejercicio de autoreferencia. Las ONG deben aprender a poner distancia y dejar que otros actores, que no pertenecen a los mercados cautivos de las ONG, tengan posibilidades de evaluar y criticar, sin anteponer temores ni ejercer innecesarias censuras a la crítica independiente. Eso debería formar parte de un permanente espíritu de formación interna.

5. CONCLUSIONES



1. Es necesario avanzar hacia una estrategia latinoamericana de ONG que vuelva a creer en el entorno de la sociedad civil como elemento constitutivo de las nuevas ciudadanías regionales.
2. La modificación del escenario social latinoamericano creó profundas ansiedades en las ONG; la perplejidad y el asombro inhibieron en su momento su capacidad de respuesta rápida y eficaz.
3. Se imponen como grandes desafíos en la gestión para el fortalecimiento institucional la superación de la crisis de financiamiento que afecta el trabajo cotidiano de las organizaciones; modelar una nueva cultura organizacional

caracterizada por herramientas ágiles y eficaces basadas en el fortalecimiento de los recursos humanos, pero también en la creación de mecanismos de vigilancia y seguimiento; modificar el trabajo frente a la emergencia de nuevos actores sociales y sus agendas, reconstituyendo metodologías y formas de intervención y por último avanzar hacia la construcción de redes regionales como esfuerzos que consoliden el fortalecimiento institucional de las organizaciones en América Latina.

4. Las propuestas de fortalecimiento institucional propiciadas por el proceso de reflexión convocado por IFCB son sugerentes, ya que parten de una lectura de los grandes problemas de funcionamiento y sostenibilidad de las organizaciones y plantean programas que involucran tanto la gestión institucional, como la elevación del perfil de los recursos humanos vinculados con las ONG y la elaboración de políticas sistemáticas de utilización de la comunicación como elemento de mercadeo de las organizaciones mismas. Sin embargo, las principales deficiencias que se pueden extraer del análisis de las propuestas presentadas tienen que ver con la ausencia de mecanismos claros de control y rendición de cuentas ante la sociedad sobre los objetivos realizados y los recursos utilizados. Este es un tema que sigue quedando pendiente.
5. Una vez más la constitución de espacios sólidos para la generación de capacidades para la sistematización y la investigación se advierte como una oportunidad de fortalecimiento que es necesario trabajar de forma más sostenida y prolongada.

6. RECOMENDACIONES



De los puntos IV y V se derivan una serie de oportunidades para la acción en el campo del fortalecimiento institucional en torno a inicia-

tivas como: (1) la interacción de las ONG y su contexto; (2) abordar conjuntamente el financiamiento; (3) modelar una nueva cultura organizacional, y (4) construcción de redes.

1. La interacción con el contexto

En esta dimensión se deben apuntar tres tipos de necesidades que las ONG deben encarar con el fin de avanzar hacia un mejor reposicionamiento de su función dentro de la sociedad civil, así como frente al estado y al mercado.

- Un mejor apuntalamiento de la identidad y del quehacer de las ONG.
- La adecuación de las estrategias de acción para incorporar actores sociales emergentes y nuevas realidades sociales dentro de los objetivos de su acción.
- El mejor uso de recursos comunicacionales propios, la incorporación de estrategias de incidencia en medios de comunicación y ampliación de los mecanismos de rendición de cuentas hacia el conjunto de la sociedad.

2. Abordar conjuntamente el financiamiento

Las estrategias emprendidas en su mayoría por las ONG para resolver la carencia de recursos han tenido hasta ahora dos características: (a) la del ajuste por la vía de los costos y la búsqueda de nichos en el mercado; (b) las soluciones individuales en un marco de competencia.

Muy posiblemente esa tendencia no sólo se va a mantener sino que se va a consolidar. No obstante, es importante avanzar en torno a estrategias más concertadas en relación con:

- La incidencia conjunta sobre las fuentes de recursos.
- Desarrollo de capacidades de oferta ampliada entre grupos de ONG mediante la integración de sus propuestas de acción en torno a macro-proyectos.

- Mejoramiento de la capacidad de gerencia social de las ONG.

3. Modelar una nueva cultura organizacional

Aparte de la adopción de otras propuestas ya mencionadas en los dos apartados anteriores, relacionados con la sistematización, el debate, la formación e información, y mejoras en las capacidades de gestión organizacional; las ONG deben orientar sus procesos hacia:

- Establecer sistemas de planificación, seguimiento y evaluación a partir de sus propias necesidades institucionales y no como requisito de las fuentes de recursos.
- Impulsar procesos de reforma que permitan una mayor apertura de los mecanismos de toma de decisión y de participación de los diversos actores involucrados en las cadenas de acción de las ONG.
- Propiciar el desarrollo de mecanismos más ágiles de gestión organizativa y de gerencia social.
- Estimular procesos de cambio generacional en los diversos niveles de acción de las ONG y buscar mecanismos que disminuyan la dependencia de la acción institucional de la presencia muy prolongada en el tiempo de un dirigente o caudillo.

4. La construcción de redes

La construcción de redes no es un objetivo en sí mismo. En relación con la temática de la acción en red conviene poner atención a tres cuestiones:

- Identificar los objetivos de la acción y la misión de la acción en red.
- Una actitud entre las organizaciones que propicie la coordinación, la concertación y la integración, y evite que las redes se conviertan en espacios de protagonismo y de presencia obligada por el acceso a recursos.

- El diseño y aplicación de instrumentos para el ejercicio de la acción concertada entre organizaciones.

Las herramientas posibles para atender ese tipo de necesidades pueden ser entre otras:

- El establecimiento de espacios de foros interactivos. Tales espacios combinarían diversos tipos de foros: a) seminarios, talleres y conferencias regionales y subregionales de carácter presencial; b) foros virtuales; c) uso de portales para el intercambio de información, divulgación de materiales, circulación de propuestas y discusión amplia de las temáticas relacionadas con el fortalecimiento institucional de las ONG.
- Diseño e instrumentación de programas para la formación de profesionales y cuadros para las ONG, en áreas relacionadas con la gestión organizacional y gerencia de ONG.
- Establecimiento de procesos horizontales para el intercambio de experiencias y recursos en las diversas áreas del fortalecimiento institucional, a partir de los cuales se pueda

avanzar hacia la conformación de sistemas subregionales para el apoyo con recursos a las ONG que estén involucradas en programas de fortalecimiento institucional.

- Creación de fondos y medios de asesoría para acompañar a las ONG en sus programas de "ajuste institucional".
- El apoyo para la formación de equipos humanos especializados en la sistematización y diseño de instrumentos y metodologías para atender las necesidades de intervención frente a nuevas dinámicas y nuevas problemáticas derivadas de los nuevos contextos y los nuevos sujetos sociales.
- Adecuación de estrategias de comunicación, utilización de asesorías sobre uso de los medios y uso de instrumentos que permitan una mayor proyección de las ONG hacia el conjunto de la sociedad.
- Aprovechamiento de los recursos de investigación, información, docencia y formación, bases de datos y apoyo técnico, disponibles en otros ámbitos como centros académicos, instituciones públicas, otras ONG, otros países, para un mejor reposicionamiento de las ONG en la sociedad civil.

CONDICIONES INSTITUCIONALES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN AMÉRICA LATINA

Jorge Eduardo S. Durão

INTRODUCCIÓN

Inicialmente, se impone reconocer la dificultad de abordar el tema, dada la amplitud con que se planteó y las limitaciones de mi encomio bastante marcado por un contexto nacional específico. Asimismo, cabe advertir del riesgo de proyectar indebidamente las particularidades de la realidad brasileña en un análisis, necesariamente breve, del contexto institucional de las organizaciones no gubernamentales (ONG) latinoamericanas. En ese sentido procuraré apoyarme en los valiosos elementos empíricos y analíticos del conjunto de estudios realizados por la ALOP y sistematizados por Mariano Valderrama (ALOP-CEPES) bajo el título "El fortalecimiento institucional y los acelerados cambios en las ONG latinoamericanas".

2. EL APARENTE CONSENSO SOBRE EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ONG EN UN CONTEXTO ADVERSO A LA PRESERVACIÓN DE LA IDENTIDAD Y COHERENCIA INSTITUCIONAL

Hemos constatado en diferentes espacios de discusión y trabajo –y el proceso de IFCB parece confirmarlo– que hay un consenso importante en relación con el tema del fortalecimiento institucional de las ONG, tal y como se constata en la relatoría brasileña sobre *Desenvolvimento Institucional do Programa de Articulação e Diálogo entre as Agências Ecumênicas e Entidades Parceiras no Brasil* (Desarrollo Institucional del Programa de Articulación y Diálogo entre las Agencias Ecu-ménicas y Entidades Parceiras en Brasil):¹

... o desenvolvimento organizacional e institucional das organizações da sociedade civil tornou-se mais uma das unanimidades presentes nos círculos da

1 "Concepções e práticas de Desenvolvimento Institucional na Rede PAD", Domingos Armani (con Roberto González), p. 46.

cooperação ao desenvolvimento. Em nome do desenvolvimento das organizações, muito se debate, programas de capacitação se realizam, recursos são investidos e grandes expectativas são anunciadas.”²

Como apunta el referido documento,

... os esforços contemporâneos para o fortalecimento das organizações da sociedade civil são certamente bem-vindos. Caberia perguntar, porém, de onde provém este “consenso”; quais seus protagonistas e interlocutores; quais as implicações para diferentes tipos de atores na cooperação e, acima de tudo, que mudanças sócio-políticas e culturais mais profundas ele expressa.”³

Además, es pertinente observar que dicho punto de coincidencia parece fundarse en un espacio de consenso todavía más profundo dado por el reconocimiento del papel relevante que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en general y de las ONG en particular, conforme se explicitaron en el diálogo nacional sobre desarrollo institucional de esas organizaciones en Brasil, y que van de organismos multilaterales a organizaciones gubernamentales a fundaciones privadas y agencias de cooperación no gubernamentales.⁴ En el caso brasileño –y no sabría decir hasta qué punto sería válido para otros países latinoamericanos– esa concordancia se extiende al discurso (aunque no a la práctica efectiva) gubernamental de valoración del así llamado “tercer sector” y de las *Parceiras* con las organizaciones de la sociedad civil, siendo el presidente FHC quien llegó a nombrarlas, refiriéndose a las ONG, como organizaciones “neogubernamentales”.

La necesidad de respondernos algunas preguntas sobre las diferencias que se

ocultan en el aparente consenso relativo a la importancia del fortalecimiento institucional de las ONG, se impone partir de la constatación que los múltiples y variados esfuerzos de fortalecimiento institucional de estas organizaciones coexisten, en pocas palabras y según el estudio de ALOP ya mencionado,⁵ con una situación que se caracteriza por “una preocupación traumática que ronda entre las ONG con respecto a la supervivencia”, ya que la capacidad para preservar su identidad y asegurar la coherencia de sus prácticas con su misión y valores institucionales se encuentra amenazada. Además, como se ha constatado y repetido hasta la saciedad, las ONG viven grandes incertidumbres y se enfrentan cotidianamente con la contradicción entre el discurso que valora la importancia que tiene lo institucional –ser espacios democráticos e institucionales intrínsecamente importantes– y el hecho de que hay grandes dificultades para obtener financiamiento institucional en un marco donde prevalecen los financiamientos de proyectos de corto plazo.

...Os esforços contemporâneos para o fortalecimento das organizações da sociedade civil são certamente bem-vindos. Caberia perguntar, porém, de onde provém este “consenso”; quais seus protagonistas e interlocutores; quais as implicações para diferentes tipos de atores na cooperação e, acima de tudo, que mudanças sócio-políticas e culturais mais profundas ele expressa.

2 ... el desarrollo organizacional e institucional de las organizaciones de la sociedad civil se torna en uno más de los consensos presentes en los círculos de la cooperación y desarrollo. En nombre del desarrollo de las organizaciones, muy presente en el debate, se realizan programas de capacitación, se invierten recursos y se anuncian grandes expectativas.

3 ... los esfuerzos contemporáneos para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil son ciertamente bienvenidos. Cabría preguntar, por qué, de dónde proviene este “consenso”; quiénes son sus protagonistas e interlocutores; cuáles las implicaciones para los diferentes tipos de actores en la cooperación y, sobre todo, qué cambios sociopolíticos y culturales más profundos expresa.

4 En evento realizado en junio de 2000, la Comisión Europea, el Banco Mundial, PNUD, UNICEF, UNESCO, USAID, OXFAM GB del Brasil y la Fundación Kellogg vertieron declaraciones con respecto a la importancia que tiene el desarrollo institucional de las organizaciones no gubernamentales.

5 Mariano Valderrama, “El fortalecimiento institucional y los acelerados cambios en las ONG latinoamericanas”, ALOP-CEPES, Lima, Perú.

El propósito de insistir en las diferencias y contradicciones que permean los esfuerzos convergentes de diferentes tipos de actores que miran por el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, no debe interpretarse como un intento por minar esas iniciativas, sí como una démarche informada sobre el significado y exigencias del desarrollo institucional de las ONG que constituye un requisito indispensable para la construcción de una agenda, tan necesitada, de una pauta de negociaciones entre instituciones de diferentes tipos y con estrategias distintas, sin la cual no será posible concretizar una agenda común de desarrollo institucional de ONG latinoamericanas.

El enfoque sistémico favorece explicitar el carácter eminentemente político del desarrollo institucional, con gran énfasis en la misión, legitimidad, credibilidad y autonomía de las organizaciones.

Como se sabe, a pesar del creciente consenso acerca de la necesidad de fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, no existe necesariamente un acuerdo conceptual sobre la naturaleza de ese proceso y menos aún sobre por qué y cómo hacerlo. Se utilizan una variedad de términos, que revelan diferentes formas de abordar el asunto, con implicaciones importantes: desarrollo organizacional, desarrollo de capacidades, desarrollo institucional, fortalecimiento institucional, etcétera.

En los debates en el ámbito del PAD,⁶ se identificaron dos enfoques básicos subyacentes en los diferentes conceptos de desarrollo institucional: “uno de ellos es el enfoque gerencial, que tiende a privilegiar los desafíos de la gestión y de las condiciones de eficacia y eficiencia de organizaciones específicas, procurando su “profesionalización” a través de: planeación estratégica, sistema de monitoreo

y evaluación con base en indicadores, captación de recursos, mercadotecnia, gestión administrativa-financiera, capacitación técnica de los recursos humanos, etc. (recuperando los temas que en el PAD se denominan de “DO”); otro es el enfoque sistémico, el cual también integra la dimensión gerencial pero más articulada a la dimensión sociopolítica de la organización, esto es, su base social y legitimadora, su transparencia y credibilidad (*accountability*), su red de articulación y acción conjunta con organizaciones de la sociedad civil y con el Estado, su autonomía y su capacidad de ofrecer servicios de calidad y de promover procesos de transformación social (lo que en el PAD se llama de “DI”).

En mi opinión, el enfoque sistémico facilita ubicar adecuadamente la problemática del desarrollo institucional de las ONG en el marco de interlocución con el amplio espectro de actores que se proponen desempeñar un papel en el proceso de evolución institucional de las OSC y de las ONG.

El enfoque sistémico favorece explicitar el carácter eminentemente político del desarrollo institucional, con gran énfasis en la misión, legitimidad, credibilidad y autonomía de las organizaciones, asimismo facilita la emergencia y percepción de la dimensión intrínsecamente colectiva de muchos de los desafíos del desarrollo institucional, y es más compatible con un esfuerzo interpretativo que clarifique la disputa de significados en torno a la identidad de las ONG y las convergencias, los conflictos y las posibles alianzas y sinergias en la relación entre los diferentes actores que integran los procesos que pueden llevar al fortalecimiento y al enriquecimiento de la sociedad civil y de sus organizaciones.

El hecho que en el debate sobre la emergencia del llamado tercer sector –concomitante en el caso brasileño con el debate sobre el marco legal de las ONG– aparezca en el centro mismo de una controversia mayor sobre el impacto de las políticas de ajuste y reestructuración del modelo de desarrollo, refuerza la exigencia de un enfoque amplio e

6 Programa de Articulação e Diálogo entre as Agências Ecumênicas e Entidades Parceiras no Brasil, cf. texto citado de Domingos Armani.

intrínsecamente político de la problemática del desarrollo institucional de las ONG. Abordar desde esta perspectiva el asunto es tanto más necesario cuando se sabe que la cuestión del papel y el impacto de las ONG se enlaza a una trama de nuevos significados con relación a lo público y lo privado desencadenada por las reformas liberales.

En ese sentido, concuerdo con Pedro C. Cunca Bocayuva cuando concluye que:

...ao contrário das reflexões que consideram poder estabelecer, desde já, um cenário de esgotamento ou de fontes de suprimento de recursos e legitimidade para as ONG's, ao contrário do inventário de técnicas de planejamento, administração e marketing, nosso olhar aposta na exigência de repor os elementos situacionais, recolocar as ONG's diante da questão dos sujeitos sociais das mudanças. Pois sem admitir essa questão torna-se irrelevante a reflexão sobre as ONG's, já que se essas não são produtoras de paradigmas para a transformação social, são pelo menos decisivas para que as sociedades complexas se interroguem sobre as suas relações, construções e sentidos. E mais particularmente, sobre a esfera e as políticas públicas que dizem respeito aos problemas do desenvolvimento na sua diversidade, enquanto agentes que fomentam projetos de produção e reprodução social.⁷

3. CONDICIONES INSTITUCIONALES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ONG

♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦

3.1 Cuestionando la idea de "ambiente favorable"

Cuando Silvio Cácia Bava me propone una reflexión sobre este tema, me confrontó

con mi resistencia subjetiva a trabajar con la hipótesis de creación de un ambiente favorable a las ONG. Me parece peligrosa y paralizante la idea de que las ONG y cualquiera de las OSC se puedan refugiar en una burbuja, que nada tiene que ver con la realidad en un contexto de profundas transformaciones del sistema capitalista mundial y de vertiginosos cambios en las relaciones sociales, cuyo alcance y límites son imprevisibles. Las ONG, al pensarse como actores relevantes en procesos de cambio deberían desarrollar su capacidad para adaptarse a un escenario de incertidumbre y crisis social prolongada, antes que hacerse ilusiones con un ambiente favorable en una sociedad ordenada en la cual tendrían reservados papeles claros y bien delimitados los diferentes actores e instituciones. En mi opinión, esto no implica ninguna desvalorización de las posibilidades de intervenir en los diversos campos relevantes para el desarrollo institucional de las ONG, desde la esfera pública hasta el ámbito interno de nuestras organizaciones mirando hacia el desarrollo de sus capacidades internas para enfrentarse a los viejos y nuevos desafíos.

Abordar desde esta perspectiva el asunto es tanto más necesario cuando se sabe que la cuestión del papel y el impacto de las ONG se enlaza a una trama de nuevos significados con relación a lo público y lo privado desencadenada por las reformas liberales.

3.2 ONG y los impasses del desarrollo

Una de las grandes complicaciones del desarrollo institucional de las organizaciones no gubernamentales, sobre todo las que se reconocen como ONG de desarrollo, reside hoy en la aparente incapacidad de los actores sociales comprometidos con la lucha contra la desigualdad y la exclusión inherentes al modelo económico vigente, para avan-

7 Pedro Claudio Cunca Bocayuva, "ONG's brasileiras: um campo institucional com novos significados".

zar en la formulación de paradigmas de desarrollo sustentable y democrático que constituyan una alternativa efectiva al paradigma dominante. En ese sentido, las ONG también se han sumado a la crítica del modelo actual y a los esfuerzos de monitoreo citados en la propuesta de Desarrollo Humano introducida por el PNUD, lo que no corresponde a una ruptura con la política de ajuste estructural permanente a que están sometidos los países en desarrollo. La superación de ese bloqueo constituye un desafío histórico para las OSC, una cuestión que en mi opinión tiene una posición central para el desarrollo institucional de las ONG.

Me parece peligrosa y paralizante la idea de que las ONG y cualquiera de las OSC se puedan refugiar en una burbuja, que nada tiene que ver con la realidad en un contexto de profundas transformaciones del sistema capitalista mundial y de vertiginosos cambios en las relaciones sociales, cuyo alcance y límites son imprevisibles.

En primer lugar, debemos considerar que, en América Latina, más que en otros continentes, el desarrollo se constituyó en una ideología fuertemente hegemónica durante decenios. Igualmente, el inequívoco colapso del desarrollismo —que reaparece una y otra vez en los debates gubernamentales algunas veces en tono de farsa— deja en los segmentos mayoritarios de nuestras sociedades una especie de orfandad política con respecto a un nuevo proyecto de sociedad.

Actualmente, como constatan Pablo Guarino y Miguel Santibáñez,⁸

... en múltiples círculos el tema del desarrollo se da por resuelto y no merece ser

discutido, como si ya no fuese un problema que tuviera otros aspectos más allá de los que se refieren a una política macroeconómica adecuada, en consecuencia lo que predomina en la agenda son los términos de la visión dominante del desarrollo y se vuelve extremadamente técnica. Equilibrios entre inversión externa e interna, incremento en la productividad, crecimiento económico y su impacto sobre el empleo, son algunos de los componentes de un cuadro no equitativo y su manejo corresponde a la tecnocracia gubernamental que a su vez tiene un espacio de acción cada vez más reducido.

Como muestran estos mismos autores hay también importantes corrientes de pensamiento, en la vertiente crítica al modelo dominante, que descartan la posibilidad de desarrollo de América Latina, “no importa cuales sean las políticas gubernamentales, porque lo que se desarrolla no son los países, lo que se desarrolla es únicamente la economía del mundo capitalista, y esta economía mundo es de naturaleza polarizadora”.⁹

En este cuadro, donde no están formulados paradigmas de desarrollo opuestos al paradigma dominante, la simple propuesta de cambiar el foco de la política económica para asegurar “crecimiento sustentable y seguro, en ritmo expresivo”, en muchos países latinoamericanos parece exigir una verdadera ruptura política con el poder del capital financiero, ya que mudar el foco significa esencialmente atribuir prioridad cero al ajuste de las cuentas externas y a la disminución de las vulnerabilidades de los países en sus relaciones con el resto del mundo y, en particular, con los mercados internacionales de capital.¹⁰

Los impasses del desarrollo apuntan una vez más hacia la centralidad de la polémica del Estado que es parte de una controversia más amplia sobre la relación entre lo público

8 En “Desarrollo, algunos debates actuales”, ALOP, mimeo.

9 Wallerstein, Immanuel. 1995, “La reestructuración capitalista y el sistema mundo”, conferencia dada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología en México, el 12 de octubre de 1995, *apud* Guarino, P. y Santibáñez, M., *op. cit.*

10 “O que impede o Brasil de crescer mais?”, Paulo Nogueira Batista Jr., *Folha de São Paulo*, 19 de octubre, 2000.

y lo privado que incluye el debate sobre el papel de las ONG.

3.3 Las ONG en un contexto de democracias frágiles

No cabe aquí examinar los elementos coyunturales que inciden en el escenario político de América Latina, ahora no se podrían analizar los rumbos del proceso democrático sin tener en cuenta problemas graves como el Plan Colombia, cierta tendencia hacia la militarización de América del Sur, o la disputa en torno al ALCA. Estos acontecimientos que elevan la temperatura política en el continente inciden sobre la melancólica evolución del proceso democrático, con las conocidas limitaciones, en muchos países del continente.

Teniendo como fondo el empobrecimiento generalizado, la persistencia de absurdas desigualdades, vemos países latinoamericanos inmersos en crisis políticas que, en algunos casos, parecen volverse crónicas y nos sorprendemos por la rapidez con que se deteriora la legitimidad supuestamente ganada en las urnas por los gobiernos.

A pesar de las elecciones ocurridas, de la aparente alternancia en el poder de las distintas corrientes político-partidarias, así como de importantes episodios de resistencia democrática, se profundiza la frustración y escepticismo en sectores cada vez más amplios de la población en la mayor parte de los países de la región, incluso con gobiernos que recientemente llegaron al poder. Se multiplican ejemplos que nos sugieren la hipótesis de que cada vez más crece el sentimiento de impotencia en los sectores de ciudadanos y electores latinoamericanos, ante un proceso político aparentemente empeñado en no cambiar nada, o por lo menos tener una incidencia cada vez mayor en los asuntos que interesan al ciudadano común: la garantía de sus derechos; empleo; seguridad social, econó-

mica y física; un estado que cumpla con su papel de garante de la universalidad de los derechos, etcétera.

Como dice José María Gómez,¹¹ el mercado financiero global se convirtió en el gran disciplinador que pasó a avalar de forma permanente las políticas gubernamentales bajo el criterio exclusivo del “ambiente de confiabilidad” para los inversionistas (y no de las políticas sociales, debiendo ser la población y el desarrollo económico del país), confiabilidad garantizada por las políticas macroeconómicas de “ajuste estructural”. Así, concluye Gómez, citando a Cox, “el capital global ganó un efectivo poder de veto sobre las políticas públicas, en cuanto los gobiernos se volvieron más responsables ante los dictados del mercado de títulos que frente a sus electores”.¹²

Como muestran estos mismos autores hay también importantes corrientes de pensamiento, en la vertiente crítica al modelo dominante, que descartan la posibilidad de desarrollo de América Latina.

En este contexto problemático, el punto de vista del proceso democrático incide en las ONG y coloca nuevos desafíos para su desarrollo institucional. Habiendo dejado de visualizar su trabajo exclusivamente a partir de su relación con los actores populares, para percibirse como actores sociales con perfil propio y como integrantes de la sociedad civil, las ONG enfrentan el desafío de establecer estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil (lo mejor del campo popular y democrático dentro de ésta), y de definir alianzas y políticas de concertación en espacios locales y a escala nacional.¹³ Como no podría dejar de ser, la disminución en la incidencia de las instituciones demo-

11 Gómez, José María, *Política e Democracia em Tempos de Globalização*, Editora Vozes / CLACSO / LPP, Rio de Janeiro, 2000.

12 Cox, R.W., “Democracy in Hard Times: Economic Globalization and the Limits to Liberal Democracy”, en Mc Grew (ed.), *The Transformation of Democracy?*, Cambridge: Polity Press.

13 Cf. M. Valderrama, *op. cit.*, p. 27 y ss.

cráticas y los procesos electorales en la viabilidad de políticas públicas ajustadas a las necesidades de la población coloca complejos desafíos para las ONG que no renuncian a la perspectiva de fortalecimiento en la esfera pública, y da margen a una valoración ambivalente del papel que desempeñan dichas organizaciones.

Obviamente los cambios estructurales en la esfera pública, los diferentes proyectos de reforma del Estado, las disputas sobre los rumbos del desarrollo, van a incidir en forma diferenciada en el campo extremadamente heterogéneo de las ONG.

3.4 Las ONG y sus relaciones con el Estado

No examinaremos el efecto que las relaciones actuales con el Estado tienen sobre el desarrollo institucional de las ONG –lo que significa en muchos casos pensar en los impactos de la reforma del Estado sobre aquellas–, es preciso establecer mínimamente un marco conceptual para este análisis. Quiero manifestar aquí mi distanciamiento teórico y político de dos posiciones, en mi opinión, ambas equivocadas y cuyas consecuencias políticas y sociales han sido bastante negativas en la experiencia de nuestra sociedad brasileña. Me refiero por un lado al enfoque neoliberal que tiene una visión instrumental del papel de las organizaciones de la sociedad civil y en particular de las ONG, a las que propone tareas públicas no ejecutadas por el Estado, con lo que intenta disolver sus responsabilidades y su papel insustituible en la promoción de políticas públicas de carácter universal. Subordinando la lógica de exploración financiera a que se somete a nuestras sociedades, el Estado, desde los años de 1990, ha activado sistemáticamente un discurso de las parcerías con la sociedad civil como disfraz ideológico del abandono de sus responsabilidades irrenunciables de Estado, de acuerdo con esta lógica privati-

zadora de reforma del Estado. La segunda posición equivocada tiene raíces profundas en el estatismo arraigado en diferentes sectores de las sociedades latinoamericanas, incluidos segmentos de la izquierda. Consiste básicamente en la confusión entre lo público y lo estatal, reduciendo lo público a lo estatal. Esta concepción es incapaz de incorporar la idea de una esfera pública ampliada, y por eso no es capaz de comprender la naturaleza compleja de la discusión sobre los fondos públicos, la legitimidad y necesidad de acceso de las organizaciones de la sociedad civil a esos fondos, así como del control social de los mismos.

Este marco conceptual es relevante, obviamente insuficiente para demostrar las diferencias y divergencias de las posiciones respecto al análisis del impacto de la reforma del Estado en las organizaciones de la sociedad civil, cuya actuación está vinculada a la defensa de los derechos y las políticas públicas, ya que muy frecuentemente los interlocutores gubernamentales en este debate (al menos en el Brasil) reafirman la tesis y la necesidad de la presencia del Estado y de su papel insustituible como garantía de las políticas públicas universales. Las diferentes posiciones solas se evidencian a partir de hacer explícitas las distintas percepciones de los variados escenarios nacionales y del escenario internacional que sirven de telón de fondo a los cambios en curso en el campo no-gubernamental y al impacto de la reforma del Estado.

Obviamente los cambios estructurales en la esfera pública, los diferentes proyectos de reforma del Estado, las disputas sobre los rumbos del desarrollo, van a incidir en forma diferenciada en el campo extremadamente heterogéneo de las ONG, muchas de las cuales, presionadas por el aumento de las demandas y por las restricciones y obtención de recursos, renuncian cotidianamente, en mayor o menor medida, a la coherencia entre la búsqueda de recursos y la realización de sus objetivos y misión institucional originales.

Por otro lado, no tengo la menor duda que las ONG y otras entidades sin fines de lucro, cuya finalidad es y debe ser pública, deben tener acceso a fondos públicos como

ocurre en todos los países en que el capitalismo se volvió más civilizado, a través de controles impuestos al mercado y al Estado de bienestar social. En Brasil la ABONG desde su fundación tomó una posición clara en este sentido, participando en el debate sobre los préstamos de asistencia social y otros fondos públicos y exigir el acceso a éstos por parte de las organizaciones de la sociedad civil, además de asegurar, de manera general, las condiciones de publicidad y transparencia del acceso a estos fondos.

La pregunta que a mi ver se impone, y que hago a los diferentes interlocutores en el debate sobre fortalecimiento institucional de las ONG es con respecto a la concordancia entre su percepción del papel e importancia de las ONG, y sus políticas de fortalecimiento institucional, y el reconocimiento de dichas organizaciones en cuanto sujetos políticos autónomos.

El papel de las ONG trasciende en mucho, el impacto directo y los resultados concretos de los proyectos y programas que desarrollan, en la medida en que contribuyen, ejemplarmente, en el cambio de las relaciones entre el Estado y la sociedad, entre lo público y lo privado, sobre todo por la aportación que pueden dar y han dado para que los movimientos populares superen los límites de la (necesaria) defensa de intereses económicos privados y se constituyan en actores no corporativizados en la definición e instrumentación de las políticas públicas. En el caso brasileño, en los últimos años, se han dado promesas para todos los que aseguran que el fortalecimiento de la esfera social-pública es fundamental para la desprivatización y reforma democrática (y no neoliberal) del Estado: la creciente presencia de los movimientos populares y del movimiento sindical en los diversos espacios accesibles (foros, consejos, cámaras sectoriales, tomando la iniciativa de proponer leyes, incluso enmiendas populares, actuando junto al Congreso Nacional, etc.) para impulsar políticas públicas, superando su actitud tradicional de sentirse ajeno con relación al Estado.

Al mismo tiempo no podemos ignorar que, bajo la influencia de las ideas hoy hegemónicas, se divulgó en la opinión pública un antiestatismo ingenuo, que lleva a subestimar el papel imprescindible y central del Estado en la restitución de la deuda social que es una característica de muchos de nuestros países. Reconozco incluso la existencia de un "anti-estatismo ciudadano" que encuentra muchas justificaciones en la crisis del Estado, colocando a la sociedad civil no sólo en la posibilidad, sino también en la necesidad de acción autónoma, en complementariedad y en oposición y acción, en algunos casos, de la inacción estatal.¹⁴ Reconozco que el movimiento del péndulo que lleva a la subestimación del papel del Estado en lo tocante a las políticas sociales no impedirá que las fuerzas unidas en la lucha por la ciudadanía y contra la exclusión social lleguen a un punto de equilibrio en esta cuestión tan compleja como lo es la relación Estado-sociedad.

La pregunta que a mi ver se impone, y que hago a los diferentes interlocutores en el debate sobre fortalecimiento institucional de las ONG es con respecto a la concordancia entre su percepción del papel e importancia de las ONG, y sus políticas de fortalecimiento institucional, y el reconocimiento de dichas organizaciones en cuanto sujetos políticos autónomos.

3.5 ONG y el marco legal

Según la investigación de ALOP sobre los cambios acelerados que afectan el fortalecimiento institucional de las ONG, el marco legal normativo del trabajo que desarrollan dichas organizaciones se menciona en varios países como un área de conflicto entre éstas y el Estado. Mientras tanto, a partir de la reciente experiencia brasileña, podemos aventurar la hipótesis que la cuestión del marco legal es apenas la punta del iceberg de un pro-

14 Cf. Pereira Leite, Marcia de S. y Abreu, Haroldo, "Exclusão e Miséria ou Cidadania e Justiça", en *Proposta*, núm. 61, junio, 1994.

blema más complejo relacionado con la afirmación de identidad de las ONG y que la sociedad las reconozca ampliamente como organizaciones de interés público.

En los últimos años, expresando en términos generales la situación de sus asociadas (actualmente cerca de 230 organizaciones no-gubernamentales) –que están sujetas, al marco legal anterior como a la situación actual de coexistencia de marcos legales distintos, y a tratamientos bastante diferenciados–, la Asociación Brasileña de Organizaciones no Gubernamentales (ABONG) identificó la falta de un estatuto jurídico apropiado para las ONG y se empeñó en participar activamente en el proceso de cambio del marco legal relativo a estas organizaciones.¹⁵ La ABONG entendía que en la legislación vigente no había un tratamiento legal adecuado para un conjunto amplio y diverso de entidades cuya existencia está marcada por el sentido público de su actuación, y por su papel de agentes democráticos en el desarrollo social, económico y político, que contribuyen en la construcción de opciones de desarrollo humano, social y ambientalmente sustentables.

Uno de los supuestos del debate fue el reconocimiento y no la especificidad de las ONG. Fue preciso destacar aquello que no son: no son empresas lucrativas (su trabajo es político y cultural), no son entidades representativas de sus asociados ni de intereses corporativos de cualquier segmento de la población, no son entidades asistenciales de perfil tradicional; y afirmar aquello que son: sirven a la comunidad, realizan un trabajo de promoción de la ciudadanía y la defensa de los derechos colectivos (intereses públicos, intereses amplios), luchan contra la exclusión, contribuyen al fortalecimiento de los movimientos sociales y a la formación de sus líderes mirando por el establecimiento y el pleno ejercicio de los nuevos derechos sociales, fomentan y subsidian la participación popular en la formulación e instrumentación de políticas públicas.

En los diálogos sobre el nuevo marco legal, la ABONG defendió la posición según la cual sería fundamental que en ella se consagrara un concepto ampliamente democrático de fin público, preservando la posibilidad de la existencia de organizaciones autónomas –no subordinadas en su actuación a los límites de la exigencia de complementariedad en relación con políticas gubernamentales (autonomía que se podría dar sin perjuicio de las eventuales parceiras de ONG con el Estado)– que trabajen por el reconocimiento de nuevos derechos, a veces no reconocidos por el Estado, y, por tanto, sin amparo del ordenamiento jurídico vigente en un determinado estado de vida social.

En el diálogo, político del cual resultó la actual Ley 9790/99 (*Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público*, OSCIP [Ley de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público]),¹⁶ este acuerdo fue incorporado a través de un Documento-Base que se formuló en los siguientes términos:

É necessário incluir também as chamadas ONGs (organizações não-governamentais) cuja atuação não configura nenhum tipo de complementaridade ou de alinhamento aos objetivos de políticas governamentais, e nem, muitas vezes, de suplementaridade à presença do Estado. Ao lado das instituições que complementam a presença do Estado no desempenho dos seus deveres sociais e ao lado daquelas entidades que intervêm no espaço público para suprir as deficiências ou a ausência da ação do Estado, devem ser também consideradas, como de fins públicos, aquelas organizações que promovem, desde pontos de vista situados na Sociedade Civil, a defesa de direitos e a construção de novos direitos - o desenvolvimento humano, social e ambientalmente sustentável, a expansão de idéias - valores (como a ética na política), a universalização da ci-

15 Por iniciativa gubernamental el asunto fue tratado bajo la óptica del fortalecimiento del llamado tercer sector, y la nueva legislación abarca un conjunto mucho más amplio de entidades que las ONG.

16 Me refiero aquí a la Sexta Ronda de Interlocución Política del Consejo de Comunidades Solidarias, realizada el día 6 de octubre de 1997, que tuvo como tema el Marco Legal del Tercer Sector.

dadania, o ecumenismo (latu sensu), a paz, a experimentação de novos padrões de relacionamento econômico e de novos modelos produtivos e a inovação social...¹⁷ (Documento-Base, segunda versión, 29 de septiembre de 1997, p. 12).

La inclusión de las ONG en el universo del llamado tercer sector (entendido por algunos como equivalente al de las organizaciones de la sociedad civil, OSC, de interés público) que implica apenas la colocación de problemas de naturaleza conceptual, también coloca nuevos desafíos para las ONG en lo tocante a su ya de por sí compleja cuestión de identidad.

Tercer sector e identidad de las ONG

La inclusión de las ONG en el universo del llamado tercer sector (entendido por algunos como equivalente al de las organizaciones de la sociedad civil, OSC, de interés público) que implica apenas la colocación de problemas de naturaleza conceptual, también coloca nuevos desafíos para las ONG en lo tocante a su ya de por sí compleja cuestión de identidad. Mientras tanto, desde el punto de vista político práctico, mismo que está incorporado al tercer sector, éste representa para las ONG una especie de identidad "otorgada" o atribuida por el Estado, y su consagración en el nuevo estatuto jurídico no deja de constituir un avance frente a la situación previa en que las ONG y otras

entidades que pudiendo calificarse como organizaciones de la sociedad civil de interés público se encontraban diluidas en un amplio e indiferenciado universo de entidades civiles llamadas sin fines de lucro, entre las cuales están las universidades privadas, hospitales privados, entidades de asistencia privada, clubes, etc., mismas que no podrían en rigor ser definidas como: entidades sin fines lucrativos.

Así, la parte promovida por la Ley de las OSCIP parecía a primera vista representar por sí sola un avance para resolver la cuestión y la posibilidad de construir nuevas alianzas entre ONG, fundaciones empresariales, entidades de asistencia social y otras OSC con fin público.

Un aspecto importante en la discusión sobre el marco legal es aquel que tiene que ver con el compromiso por la democratización de la sociedad, con la lucha contra la exclusión, compromisos que han sido parte de la existencia de la mayoría de estas entidades, una relación en gran medida volcada hacia el campo de la sociedad civil, como el fortalecimiento de los actores populares, elemento central presente en sus trayectorias, tiene también una dimensión muy fuerte de conflicto con el Estado. En ese sentido el objetivo fundamental de las ONG, es que la legislación preserve la posibilidad de que existan organizaciones autónomas, o sea una legislación que parta del reconocimiento del conflicto como inherente a la vida social, eso tiene mucho que ver con los términos "complementar" y "suplir"; es decir, que las ONG trabajan en la ampliación de los derechos, es decir por su reconocimiento, ya que en determinado punto de la historia no son reconocidos como tales. Este papel de innovación, de transformación social, no puede ser anulado en la discusión de los objetivos, y debe condicionar fuertemente la manera

17 Es necesario incluir también a las llamadas ONG (organizaciones no gubernamentales) cuya actuación no está incorporada en ningún reglamento u ordenamiento de las políticas gubernamentales y, muchas veces, suplanta la presencia del Estado. Al lado de las instituciones que complementan la figura del Estado en el desempeño de sus deberes sociales y al lado de aquellas entidades que intervienen en el espacio público para suplir las deficiencias o la ausencia de la acción del Estado, deben ser también consideradas, con fines públicos, aquellas organizaciones que promueven, desde puntos de vista situados en la sociedad civil, la defensa de derechos y la construcción de nuevos derechos —el desarrollo humano, social y ambientalmente sustentable, la expansión de ideas— valores (como la ética en la política), la universalidad de la ciudadanía, el ecumenismo (*latu sensu*), la paz y la experimentación de nuevos patrones de relación económica, y de nuevos modelos productivos y de innovación social, etc. ...

como se piensa la relación de este universo de entidades con el Estado.

Haciendo un balance del proceso, verificamos que la aprobación del nuevo marco legal tiene resultados bastante frustrantes para las ONG y otros segmentos interesados en la reforma. La opción gubernamental para la creación de un nuevo marco legal destinado a coexistir con la legislación anterior, acabó por cancelar una discusión abierta sobre entidades sin fines lucrativos, entidades del tercer sector y su papel con respecto a las políticas públicas, entidades de asistencia social, ONG y otros temas relacionados. Por otro lado evidencia una posible explicación que tiene que ver con el contexto económico y político en que la Ley fue aprobada, con lo cual se estableció una promiscuidad perversa entre el debate sobre el fortalecimiento del "tercer sector" y los retrocesos sistemáticos en el campo de la asistencia social.

Un aspecto importante en la discusión sobre el marco legal es aquel que tiene que ver con el compromiso por la democratización de la sociedad, con la lucha contra la exclusión.

A mediados de 1999, la ABONG expresó su preocupación con respecto a las recientes acciones del gobierno federal relativas a la asistencia social, que incluyó interpretaciones restrictivas de los cambios en la legislación que rige a las entidades filantrópicas, efectuadas por el Congreso Nacional a través del acuerdo entre las bancadas del gobierno y la oposición.

Muchos de aquellos que reconocen la importancia, para la sociedad brasileña, del fortalecimiento de la porción de organizaciones de la sociedad civil por el carácter público de su actuación –incluyendo en ese universo diferentes tipos de entidades tales como ONG, entidades de asistencia social y fundaciones empresariales– compartieron el sentimiento de que corrían el riesgo de convertirse en "inocentes útiles", en el proceso de desman-

telamiento de la asistencia social, con el pretexto de fortalecer al "tercer sector".

Al apoyar el cambio del marco legal de las entidades sin fines de lucro, la ABONG tenía presente que el gobierno federal no contaba con una directriz consistente acerca del papel del Estado y de las organizaciones de la sociedad en la promoción de políticas sociales, y se disponía a introducir cambios progresistas en el régimen legal de ese vasto universo antes conocido como de las "entidades sin fines de lucro". La disposición de separar la cizaña del trigo, esto es, de retirar de ese universo las falsas entidades sin fines lucrativos, con una dimensión de asistencia y cuyos beneficios eran para fines privados ya era un paso significativo al que el Congreso Nacional dio un amplio sustento, al aprobar la Ley 9.732 el 11 de diciembre de 1998. Que todo eso se viera acompañado de una política "de cooperación" entre gobierno y sociedad civil llena de ambigüedades –en un contexto salvaje de deconstrucción de derechos y de retroceso sistemático de las políticas sociales– representaba un hecho muy complejo.

Completando el cuadro de las dificultades, el equipo económico del gobierno se resistió a todas las posibilidades de exención fiscal para hacer viables las políticas sociales y un efectivo fortalecimiento del tercer sector (tampoco ofreció otra alternativa adecuada de financiamiento). En el mismo período en que se procesaban los cambios de la legislación de filantropía hacia organizaciones de la sociedad civil y de interés público, el ajuste fiscal promovido por ese mismo equipo volvió más inestable la capacidad del Estado como agente financiador de las políticas sociales. Evidenciando así, en la cuestión de las entidades filantrópicas que el móvil de acción gubernamental no era otro sino una ley férrea de ajuste económico, a la inversa de las motivaciones de justicia y moralización del universo filantrópico.

Con la Ley de las OSCIP el gobierno optó por crear primero un nuevo modelo de calificación de las entidades –una nueva entidad jurídica– para después, eventualmente dar sustancia a ese avance formal, sobre todo en

lo referente a los instrumentos de acceso del sector a fondos públicos que podrían constituir efectivamente un cambio radical. Es preciso decir claramente que las OSCIP, las ONG y las entidades de asistencia social no tienen condiciones para cumplir con sus legítimas (y diferenciadas) funciones sociales sin el acceso a fondos públicos.

Dado su escaso interés por lo social, el gobierno federal dejó de considerar la necesidad -en el caso de las entidades de asistencia social- de una atención especial en la transición de éstas al régimen jurídico de organizaciones de la sociedad civil de interés público. Pedir a las entidades de asistencia social que opten por el nuevo estatuto legal, renunciando así a un mecanismo efectivo, aunque muy problemático, de financiamiento público -la exención de contribución patronal- que la propia Constitución les asegura, por los inciertos beneficios de la Ley 9790/99, presupone, para una de las partes, apostar a la voluntad política del gobierno para dar continuidad al proceso, dando a la nueva Ley la sustancia material que le falta. A pesar de las promesas de sectores gubernamentales (como Comunidade Solidária) de un tratamiento fiscal adecuado y de un sistema de financiamiento para el tercer sector, hay indicios de que el gobierno, motivado por las exigencias de caja, dificulte el encuadramiento de aquellas entidades del régimen jurídico establecido por la Constitución y por Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS), desvirtuando así el carácter opcional de calificación de las OSCIP.

Lo que se ve ahora es un intento de avanzar el proceso de forma precipitada y claramente subordinada a las exigencias de ajuste fiscal. Con eso el gobierno corre el riesgo, y la sociedad junto con él, de descalificar y desaparecer los cambios en curso. Por más justo que sea el propósito de distinguir las entidades sin fines de lucro de asistencia social, de aquellas que lucran, es evidente que el gobierno entra en el debate sin la autoridad moral y de fuerza política que necesita para regular la filantropía, al restringir de forma alevosa los beneficios

que gozan instituciones que tienen el respaldo de porciones de la población y que han prestado servicios relevantes por la omisión histórica del poder público.

...Cabe mencionar que, implantada de forma burocrática, la nueva legislación esta siendo adoptada muy lentamente y enfrenta muchas resistencias en el ámbito gubernamental y entre las propias organizaciones de la sociedad civil.

Por último cabe mencionar que, implantada de forma burocrática, la nueva legislación esta siendo adoptada muy lentamente y enfrenta muchas resistencias en el ámbito gubernamental y entre las propias organizaciones de la sociedad civil.

3.6 ONG legitimidad social y opinión pública

Refiriéndose al contexto brasileño, Cuncá Bocayuva observa que acusadas de desviar y pervertir procesos, acusadas de precipitar el atraso de los procesos, valorizadas por crear, por dirigir y por animar procesos, las ONG son entes centrales de la modernidad brasileña por su propia fuerza y virtud, así como por la flaqueza de los demás actores y procesos.

Al discutir el problema central de la identidad de las ONG, Eduardo Ballón identifica la cuestión de la legitimidad social de las ONG en dos planos relevantes. En efecto, al tratar esta cuestión argumenta que ésta "antes derivaba de la alianza con organizaciones populares protagonistas, hoy debilitadas en muchos países. El espectro de la organización social cambió y obliga a redefinir alianzas y frentes".¹⁸ También desde la perspectiva brasileña es posible observar la relevancia de esta cuestión teniendo a la vista las nuevas tensiones generadas -reciente y parcialmente superadas- a partir del momento en que la ONG comenza-

18 Eduardo Ballón: "ONGs, sociedad civil y desarrollo", en *Los desafíos de la cooperación*, Lima, DESCO, 1997, citado por Mariano Valderrana.

ron a percibirse como actores sociales con perfil propio y como integrantes de la sociedad civil con un papel social y político autónomo.

Entretanto, en mi opinión, la cuestión de la legitimidad social de las ONG, que hoy se traduce en múltiples y cotidianos cuestionamientos del papel y de su autonomía en la opinión pública, en diferentes países, tiene sus raíces más profundas en la globalización y sus impactos sobre el Estado y la comunidad política y democrática. Las ONG están en permanente tensión por sus vínculos contradictorios con las democracias de base nacional y los procesos de participación y decisión de base transnacional.

En la medida en que el capitalismo globalizado procuraba emanciparse del poder político estatal, fue creando aquello que Gorz llamó la nebulosa: un poder que, "sin base social ni constitución política es un puro aparato que dicta el derecho del capital mundializado". Esto es, "un poder sin sociedad que tiende a engendrar sociedades sin poder y Estados en crisis, y que desacredita a la política sometiénola a las exigencias de movilidad, flexibilidad, privatización, desregulación, reducción de los gastos públicos, sociales y salarios, vale decir, todo aquello que es considerado indispensable para el libre juego de la ley del mercado.

Las ONG, con su intensa presencia en la esfera internacional, con sus alianzas internacionales, con su papel en las conferencias del sistema de la ONU, ejerciendo presión sobre los gobiernos con base en la plataforma de los derechos humanos y otras agendas internacionales, enfrentan dilemas políticos cotidianos que exigen un equilibrio delicado entre las prioridades efectivas nacionales (en cuanto base de los procesos democráticos reales) y la lenta e incierta búsqueda de ampliación del espacio político de deliberación, participación y mecanismos de representación y control, más allá de las fronteras nacionales de los Estados. Esta parece ser una fuente permanente de cuestionamientos con relación a las ONG, sobre todo cuando éstas lidian con situaciones que envuelven puntos neurálgicos como la cuestión de la soberanía nacional (por ejemplo en el caso de la región del Amazonas), el origen

de los recursos y la autonomía de las ONG, el debate sobre la dependencia de éstas de los fondos externos, a veces paradójicamente combinado con la negativa al acceso de éstas a los fondos nacionales, etcétera.

4. CONCLUSIÓN

♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦

A manera de conclusión, me gustaría retomar aquí la idea que planteé inicialmente, es decir, la necesidad de un enfoque sistémico que integre la dimensión gerencial del desarrollo institucional de las ONG con la dimensión sociopolítica de la organización, esto es, su base social y legitimadora, su transparencia y credibilidad (accountability), su red de interlocución y acción conjunta con organizaciones de la sociedad civil y con el Estado, su autonomía y su capacidad de ofrecer servicios de calidad y promover procesos de cambio social. El examen bastante superficial que hicimos en este texto sobre las condiciones institucionales en que están insertadas estas organizaciones confirma la hipótesis de la complejidad política del fortalecimiento institucional de las ONG en un contexto latinoamericano de inserción subordinada a la globalización, crisis, bloqueos y redefinición de las visiones de desarrollo, democracias frágiles y Estados disminuidos en su capacidad y voluntad para instrumentar políticas públicas con sentido más equitativo, incertidumbres políticas y problemas legales en la relación con el Estado, etcétera. Constituyendo un campo de disputa de los significados a escala internacional y de cada país, el universo de las ONG latinoamericanas se enfrenta con el desafío de asegurar la supervivencia sin perder su alma. El diálogo con un conjunto importante y plural de actores de la cooperación internacional en torno al fortalecimiento institucional de las ONG es sin duda una gran oportunidad que podría ser tanto mejor aprovechada cuanto más claramente fueran percibidas estas múltiples determinaciones del proceso de desarrollo institucional.

Rio de Janeiro, noviembre de 2000.

AMÉRICA LATINA EN LA GLOBALIZACIÓN: INSERCIÓN SUBORDINADA O PROYECTO PROPIO DE DESARROLLO. UNA PERSPECTIVA DESDE LAS ONG

Eduardo Ballón, ALOP-DESCO

PRESENTACIÓN

En primer lugar deseo agradecer a nombre de ALOP y en el mío propio, a la ABONG y a los organizadores del Seminario "Un mundo nuevo y posible: las ONG y la lucha por un desarrollo sin exclusión", por la invitación que me permitirá compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el particular. Dicho agradecimiento, que encierra el reconocimiento de ALOP al importante rol que cumple la ABONG, modelo de organización y capacidad para las asociaciones nacionales de ONG, es mayor porque lo asumimos como parte del esfuerzo por hacer realidad lo que hasta hoy, como dice Willie Colón en su canción, es apenas una búsqueda: América Latina.

En segundo lugar, y como es obvio, deseo disculparme por no usar el portugués. Confiaré en las bondades del portugués como vehículo para mi comunicación que, sin embargo, sonará bastante más a español. Finalmente, y como es obvio también, mi reflexión antes que desde una perspectiva brasileña será latinoamericana,

aunque intentará mantenerse en los marcos del panel que nos convoca.

Mis ideas, para facilitar su comprensión, estarán organizadas alrededor de cuatro temas: los cambios en el mundo y la globalización; la situación de pobreza, desigualdad y exclusión social que atraviesan a la sociedad latinoamericana y que se agravan en este contexto; las características y las debilidades del Estado en la región; los procesos de las ONG y los desafíos para su acción en un nuevo escenario.

1. El proceso de globalización como contexto

Es indudable que asistimos a un cambio de época que a decir de Hobsbawm, hizo del siglo XX el más corto de la historia de la humanidad.¹ Las profundas transformaciones que vive el mundo desde fines de la década de 1980 constituyen el telón de fondo de mi intervención. De manera esquemática y telegráfica quiero precisar algunas de ellas:

a. Una revolución tecnológica basada en el desarrollo de la informática y las comunicaciones, la biogenética y los nuevos conduc-

1 Al respecto ver, Hobsbawm, Eric. Historia del Siglo XX, Crítica, Barcelona, 1998.

tores (la fibra óptica) que transforma las formas de organización y producción de las sociedades y las condiciona y limita en términos nuevos.

b. Un proceso de globalización de la economía, sobre el que me detendré en un momento, que resulta de los cambios tecnológicos y productivos, que redefine totalmente el orden internacional y que tiende a agravar las diferencias entre el Norte y el Sur, modificando drásticamente las relaciones sociales, alentando la individualización. Este proceso alcanza crecientemente a la cultura y modifica el proceso de comprensión espacio-tiempo.²

c. El fin de la polaridad de sistemas como consecuencia del derrumbe del socialismo realmente existente y por consiguiente, la afirmación del capitalismo y del mercado que a despecho de la explotación y la exclusión que generan, demostraron su gran capacidad de renovación.

d. El derrumbe de los paradigmas y las visiones del mundo que se desarrollaron en el orden anterior y que esquemáticamente se resumen en la caducidad de los modelos que apuntaban a la industrialización como condición/garantía para el desarrollo.

e. Con el triunfo de la oleada neoliberal en las dos décadas pasadas, los Estados se privatizan y se desentienden de las funciones que cumplieron antes, el mercado se propone como el ordenador social básico, se reordenan los bloques internacionales a partir del comercio y se universalizan nuevos discursos sustentados en la competitividad y en la eficiencia, mientras los actores sociales históricos se desdibujan y cambian aceleradamente.

Siendo claro que alrededor del proceso de globalización en curso y sus características existen múltiples debates sobre sus distintos aspectos,³ los que pueden organizarse desde tres teorías –la sistémica, la marxista

y la weberiana– que sustentan dos visiones: la pesimista que entiende a la globalización como la encarnación del mal y la realización de las profecías de Hilferding, la pérdida de poder de los ciudadanos, la dictadura del capital, la desestatización y el retroceso de la democracia; la optimista, más alentada por los neoliberales, que encuentra en ella el surgimiento de una nueva era de riqueza y de crecimiento con oportunidades para nuevos actores, para los pequeños países y para los hasta ahora perdedores. Resulta evidente que no se trata de un fenómeno nuevo sino de la intensificación de las transacciones transversales que se incluían en la llamada transnacionalización y que hoy, crecientemente, impulsan un proceso de disociación del mundo técnico-económico y los mundos culturales.⁴

***El** carácter contradictorio
y ambivalente de la globalización,
que aparece como amenaza
y promesa sin ninguna duda,
abre importantes campos para
la acción social y política.
Es entonces en este proceso
en el que debemos construir
un proyecto propio o resignarnos
a una inserción subordinada.*

Más allá de las distintas posiciones y lecturas, hay acuerdo en que el núcleo globalizador es tecnológico y económico, que abarca las esferas de las finanzas, la producción, el comercio, los servicios y la información y, finalmente, existe la convicción de que todo intento por desvincularse de la globalización está condenado al fracaso. Lo que no quiere decir, como pretenden algunos neoliberales,

2 Al respecto ver Giddens, Anthony. *The third way. The renewal of social democracy*, Cambridge Policy Press. Del mismo autor, ver *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Editorial, 1994.

3 Sobre el debate y los conceptos ver el artículo de Humberto Campodónico. "El proceso de globalización y los intereses transnacionales", en *Pretextos*, No.5, DESCO editores, Lima 1995. Ver también, Waterman, Peter. *Globalization, Social Movements and the New Internationalism*, Mansell, Londres-Washington, 1998.

4 Al respecto ver "Touraine, Alain: Sociedad, democracia y responsabilidad individual", en *Leviatán*, número 77/78, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1999.

que el Estado tenga que desvincularse del control de la vida económica.

Hay que considerar, adicionalmente, que como parte de este proceso de cambios, estamos asistiendo también al surgimiento de una nueva trama social transnacional en la que se encuentran dinámicas domésticas e internacionales alrededor de temas y reivindicaciones globales que son parte de la configuración del nuevo orden que aparece. El caso Pinochet, la acción de organizaciones como Amnistía Internacional o *Greenpeace*, movilizaciones como las de Seattle o la campaña del Jubileo son expresión de esta realidad que empieza a ser vista como la sociedad civil transnacional, entendida como el entramado de redes de actividades organizadas por grupos o individuos a través de ciertos servicios o tratando de influir y mejorar la sociedad en su conjunto sin ser parte de las empresas o del gobierno.⁵

De la misma manera se van construyendo/generando conexiones y articulaciones de carácter regional en un proceso en el que se multiplican las redes que adquieren un nuevo sentido y múltiples potencialidades⁶ y que refuerzan esta idea de una sociedad civil global que no es estado-céntrica porque no está referida a una soberanía específica, ni está englobada por el mercado como un tercer sector privado, no lucrativo y filantrópico como argumentan los neoliberales.

Los cambios en las dinámicas mundiales generan entonces, nuevos procesos de exclusión-inclusión y un nuevo terreno para el surgimiento de nuevos derechos. El carácter contradictorio y ambivalente de la globalización, que aparece como amenaza y promesa sin ninguna duda, abre importantes campos para la acción social y política.⁷ Es entonces en este proceso en el que debemos construir un proyecto propio o resignarnos a una inserción subordinada.

El protagonismo creciente de la cooperación bilateral y multilateral que canaliza crecientes recursos hacia las ONGD y la sociedad civil, supone nuevas agendas y condicionalidades determinadas por ellos.

Como es obvio, las grandes transformaciones que se han dado en el mundo, han incidido en la cooperación internacional al desarrollo de manera bastante significativa. De manera muy esquemática podemos señalar algunas grandes tendencias que inevitablemente marcan los nuevos desafíos de las ONGD de la región comprometidas en el desarrollo y el cambio social de aquella:

a. El protagonismo creciente de la cooperación bilateral y multilateral que canaliza crecientes recursos hacia las ONGD y la sociedad civil, supone nuevas agendas y condicionalidades determinadas por ellos, así como importantes cambios en los flujos de recursos y en el estilo de relación con las organizaciones del Sur. A la importancia creciente de los organismos multilaterales, se añade el proceso de descentralización que vienen llevando adelante distintas cooperaciones bilaterales europeas (Holanda, Alemania, Suiza y Bélgica) así como la dinámica de "cooperación descentralizada" que está alentando la Unión Europea. En este proceso, por lo general, las agendas, prioridades, formas de intervención y modalidades de relación son definidas por los donantes y son instrumentales a su visión. Frecuentemente el correlato del fortalecimiento de este tipo de cooperación es el debilitamiento de la cooperación privada del Norte, históricamente más crítica y democrática. Cuestionada en muchos casos por sus sociedades, afectada

5 Al respecto ver, Clayton, Andrew (editor). *NGOs, civil society and the state*, Oxford Press-INTRAC, 1996.

6 Al respecto ver, Castells, Manuel. *The rise of the network society*, Malden, Blackwell, 1996.

7 Al respecto ver, Held, David. *Democracy and the global order, From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Londres, 1995. Ver también, Santos Boaventura de Sousa. *Towards a new common sense: Law, Science and Politics in the paradigmatic transition*, Routledge, Nueva York, 1994. El texto de Nira Yuval Davis, *The multilayered citizen: Citizenship in the era of Globalization*, mimeo, 1998, se inscribe en el mismo sentido.

significativamente en sus recursos por el Estado que tiende a concentrarse en la cooperación bilateral y multilateral, la cooperación privada del Norte afronta limitaciones de recursos y de personal que están afectando en muchos casos incluso su misión y su visión.

b. El peso adquirido por la cooperación multilateral y por las orientaciones neoliberales que la sustentan, permitió que el tema del alivio de la pobreza se convierta en hegemónico. Aislada de la desigualdad y la exclusión, la pobreza devino en el sucedáneo del desarrollo como articulador de los discursos de cooperación. Bajo distintas modalidades y dentro de discursos diversos, asistenciales la mayoría de ellos, el combate a la pobreza se independizó del indispensable debate sobre el modelo económico imperante, la organización del poder y las estructuras que la sustentan. Desarrollo y cambio social en este contexto, se convirtieron en malas palabras.

Complementariamente, y desde la lógica instrumental de las multilaterales proliferaron los discursos llamando a la participación de la sociedad civil y se abrieron distintos espacios de diálogo marcados por la ambigüedad y limitados por los intereses y la visión de quienes los impulsaron.

Los flujos de donaciones, créditos y compromisos de financiamiento se han reducido drásticamente para América Latina, produciéndose una merma del 21% entre 1997 y 1999.

c. Como resultado de los cambios que se han producido en el mundo, la visibilidad y el interés de América Latina para la cooperación al desarrollo están disminuyendo de manera significativa. Los indicadores macroeconómicos de la región y la paulatina

consolidación de la democracia en el continente, son dos de los argumentos que se utilizan en esta perspectiva. Los flujos de donaciones, créditos y compromisos de financiamiento se han reducido drásticamente para América Latina, produciéndose una merma del 21% entre 1997 y 1999.⁸ Muchos países de la región, en particular en el Cono Sur y en el mundo andino, están asistiendo tanto al retiro de la cooperación bilateral cuanto a una disminución significativa de la cooperación privada como parte de esta tendencia.

d. El debilitamiento de muchas agencias privadas de cooperación del Norte, sus limitaciones de recursos y los cambios generales que se vienen produciendo, modifican frecuentemente los términos de la interacción, suponen nuevas exigencias y generan, cada vez mayores dificultades en la operación de la ONGD del Sur. En un escenario de escasez de recursos y de limitaciones de gestión, se incrementan las exigencias sobre los proyectos y su calidad e impacto, lo que es positivo; simultáneamente aumentan las demandas sobre procedimientos, sistemas de planificación y monitoreo e incluso crecientes condicionamientos sobre los contenidos, incluyendo la definición de los temas prioritarios y las áreas de focalización. Por esta vía el énfasis muchas veces se limita a las formas y no al fondo de los proyectos, a los procedimientos y los instrumentos de los mismos y no a su contenido.

A lo dicho se añaden problemas a veces recurrentes de pérdida de recursos por diferencia de tipo de cambio, retraso en las remesas de dinero como resultado de las limitaciones de recursos de la ONGD del Norte, demora en la gestión de los proyectos, etc. haciéndose aún más difícil el quehacer de la ONGD latinoamericanas.

e. En este escenario, a partir de las exigencias propias (no es sana la dependencia financiera y conocemos sus límites) y de las que reciben las ONGD del Sur para resolver

⁸ Para mayor información al respecto, ver Campodónico, Humberto y Valderrama, Mariano. "América Latina: Cooperación restringida en tiempos difíciles", en *La realidad de la ayuda externa. América Latina al 2000*, Ayuda en Acción-Accionaid-ALOP editores, Lima, 1999.

el tema de su sostenibilidad, se incrementan y condicionan, con demasiada frecuencia, comportamientos en éstas que pueden terminar desnaturalizando su misión. Es claro que el tema de sostenibilidad es hoy día más importante que nunca y que constituye incluso una exigencia ética. Sin embargo, en nombre de la sostenibilidad, hay una tendencia a realizar acciones que pueden terminar desnaturalizando a las ONGD, deviniendo en empresas interesadas centralmente en su reproducción o en ejecutoras bien remuneradas de proyectos de otros.

Luego de casi dos décadas de políticas de ajuste y estabilización, del imperio de las políticas del llamado consenso de Washington, es claro que la situación de la región sigue siendo dramática. La tasa de crecimiento del PBI regional cayó los últimos tres años según CEPAL.

2. América Latina en este contexto

En este nuevo escenario que se configura lleno de contradicciones y de sentidos frecuentemente opuestos, América Latina y el Caribe asistieron desde los ochenta al ocaso de las dictaduras militares y al ingreso decidido de los países de la región a modelos de desarrollo basados en una combinación más o menos ortodoxa de liberalismo económico

y democracia política. Las políticas de ajuste y estabilización se convirtieron en moneda corriente y los programas de alivio/enfrentamiento de la pobreza en denominador común que tenían a la base el peso creciente de los organismos multilaterales y sus propuestas únicas. En esta dinámica, la sociedad civil y sus organizaciones, las ONGD dentro de ellas, se convirtieron en parte de los nuevos discursos.⁹ Las más de las veces en una lógica instrumental y de subsidariedad a las políticas económicas y a las necesidades que exige la nueva gobernabilidad que se busca.

Luego de casi dos décadas de políticas de ajuste y estabilización, del imperio de las políticas del llamado consenso de Washington, es claro que la situación de la región sigue siendo dramática. La tasa de crecimiento del PBI regional cayó los últimos tres años según CEPAL y está muy por debajo del 2.7% anual necesario para reducir en 50% el número de personas que viven con un dólar al día; los niveles de desempleo se incrementaron en la década del 90 llegando en la región a 7.9% en 1998. Si bien los hogares en pobreza disminuyeron en 2% durante la década pasada, América Latina y el Caribe tienen 174 millones de pobres y 78 millones de personas que viven en la extrema pobreza.¹⁰ 40 y 20 millones más que en la década del ochenta. Simultáneamente la desigualdad en la distribución de los ingresos, de por sí la mayor del planeta, se ha incrementado aún más; medida por el coeficiente de Gini, pasó de 0.54 en 1986 a 0.57 en 1997. Cabe señalar que este fenómeno que nos recuerda que el problema fundamental de la región no es la pobreza sino la desigualdad y la exclusión que son producto de la configuración socio espacial y de la posición de dependencia que

9 La sociedad civil no ha estado al margen de las profundas transformaciones vividas por el mundo y el continente. Una de las más importantes es la que se ha experimentado en la representación de los intereses sociales: el paso de sociedades estructuradas alrededor de sectores productivos claramente definidos al de sociedades organizadas por procesos económicos significativamente diluidos. De la representación de intereses sociales a partir de ejes organizativos clasistas, se pasó a formas de representación menos claras y de dimensión micro-social. Cambiaron también, por lo tanto, las lógicas de confrontación y convergencia; el género, la diversidad étnica y cultural, los variados estilos de vida, los valores religiosos, el barrio y las relaciones con la naturaleza, aparecieron en la vida pública y con ello pasaron a reorganizar a la sociedad civil.

10 Usamos las cifras más conservadoras que son las del Banco Mundial. La CEPAL habla de 240 millones de pobres y de cerca de 90 millones de indigentes; existen diversos informes que ubican esa cifra en cerca de 300 millones. Al respecto ver, Wodon Quentin T. (editor). *Poverty and policy in Latin America and the Caribbean*, World Bank, 15 de febrero, 2000.

la región ocupa por siglos en la escala mundial, es más pronunciado en las economías de mayor crecimiento como la chilena que aparece como el modelo paradigmático, donde la desigualdad pasa de 0.44 a 0.58 para el período mencionado.¹¹

***E**l crecimiento del sector informal urbano, notorio ahora que sabemos que un tercio de la población trabajadora de la región vive del autoempleo –tres veces más que en los países de la OCDE– hace que este sector se convierta en los últimos años en el principal generador de empleo. Por ejemplo, en el Perú, entre 1995 y 1997 se generó 800,000 puestos de trabajo frente a los 500,000 que produjo el sector formal.*

El crecimiento del sector informal urbano, notorio ahora que sabemos que un tercio de la población trabajadora de la región vive del autoempleo –tres veces más que en los países de la OCDE– hace que este sector se convierta en los últimos años en el principal generador de empleo. Por ejemplo, en el Perú, entre 1995 y 1997 se generó 800,000 puestos de trabajo frente a los 500,000 que produjo el sector formal. Esta situación es bastante grave, porque como lo han demostrado tanto la CEPAL como la OIT, la informalidad es, a la larga, generadora de pobreza, entre otras razones, porque se concentra en los sectores de más baja productividad.

Entre tanto, en las zonas rurales, en las que se concentra el mayor número de pobres, éstos siguen excluidos del acceso a la tierra y al crédito. Así, en Ecuador, 1.6% de las haciendas de la sierra ocupan el 42.9% de la tierra; y en El Salvador, 87% de los campesinos ocupan 25% de las tierras agrícolas mientras que 3% de los propietarios de la tierra controlan 44% de ésta, expresando una tendencia que el propio Banco Mundial constata en toda la región.

La política social se ha convertido en la herramienta fundamental de los gobiernos y organismos internacionales en la lucha contra la pobreza, teniendo, *a priori*, límites muy claros al definir al mercado como el nivel fundamental de integración en la región.

Según lo señala certeramente Carlos Franco, el resultado de semejante situación es que tanto el Estado como la sociedad civil devienen en órdenes de integración social residuales, profundizándose la separación entre políticas sociales y política económica, siendo las primeras cada vez más subsidiarias de la segunda. Esto ocurre a pesar de la importancia tanto política como en términos de gasto que adquieren, entre otros instrumentos, los fondos de inversión social creados para hacerle frente a las políticas de ajuste y estabilización.

En otras palabras, las condiciones de explotación y exclusión que determinan la misión de muchas ONG de la región no sólo continúan sino que se profundizan. Al lado de tales condiciones económicas y de trabajo –que son consensualmente entendidas como problemas– se mantiene la discriminación social (por género, por edad, por etnia y por nivel socio-económico), un escaso nivel de participación política de la población en general y de los pobres en particular, la precariedad de las instituciones y el

11 Hoy día es claro para muchos economistas que no se puede afirmar el desarrollo económico como una condición para reducir la pobreza. Esto se debe a que no existe una teoría económica de la distribución, que es el efecto combinado de estrategias económicas y políticas públicas orientadas especialmente a dicho fin. No todo crecimiento genera distribución de la riqueza; las variables que intervienen en esta relación son de naturaleza política. Al respecto ver, Fleury, Sonia. "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90", en *Nueva Sociedad*, No.156, Caracas, julio-agosto 1998.

funcionamiento de la democracia (Perú, Ecuador, Bolivia, Venezuela, etc.) así como la ausencia de espacios de expresión y creación individual y colectiva y una creciente devaluación de las culturas locales ante la globalización. La exclusión en la región supone la negación de la ciudadanía, lo que le da un fundamento antes político que económico, y que se expresa en la no pertenencia a una comunidad política, a una comunidad de derechos.¹²

De lo dicho hasta ahora, y a pesar de los cambios que se han sucedido, quizá precisamente por ellos, creo enfáticamente que las ONGD latinoamericanas tenemos el imperativo ético de ratificarnos en nuestra misión.

En lo que se refiere al Estado latinoamericano, conviene precisar que las características que históricamente marcaron su relación con la sociedad -patrimonialismo, autoritarismo y exclusión- y que explican su crisis estructural, potenciada por la globalización, permanecieron muy visibles. El uso privado de la cosa pública, la ausencia de democracia, la negación de ciudadanía y la fragilidad de nuestra soberanía dada nuestra dependencia del capital financiero y de las multilaterales hacen que el Estado que tenemos siga siendo uno de "crisis permanente".¹³

Todo esto hace que la ética de la convivencia social se debilite aún más en nuestras sociedades con los consiguientes problemas de inseguridad y violencia.

Es claro entonces que la solución pasa por replantear el modelo de desarrollo y una parte importante de las políticas macroeconómicas adoptadas por nuestros países. De lo que se trata, en resumen, es de oponer una visión distinta del tema. La pobreza no se erradica mejorando los sistemas de focalización y de gestión, sino alterando significativamente la distribución de la riqueza. Las democracias no se fortalecen sólo mediante instituciones eficientes; tienen que ser necesariamente representativas y equitativas. Las organizaciones de la sociedad civil contribuyen a la erradicación de la pobreza, no mediante su profesionalización sino a través de su movilización para construir equidad.

El desarrollo, en una palabra, antes que un efecto del crecimiento económico es el resultado de la expansión de las capacidades y las libertades de la gente.

3. Las ONG y sus propios desafíos

Un importante sector de ONGD latinoamericanas nació en el contexto de los procesos de movilización y lucha de los sectores excluidos del continente, que se sucedieron en las décadas del setenta y del ochenta. Definieron su rol en términos del fortalecimiento tanto de los sujetos de su acción cuanto de sus respectivas sociedades civiles, en la perspectiva de afianzar la democracia en la región. En el contexto de la globalización económica y los cambios en el mundo de la cooperación al desarrollo, dicho rol está hoy día en cuestión.

De lo dicho hasta ahora, y a pesar de los cambios que se han sucedido, quizá precisamente por ellos, creo enfáticamente que las ONGD latinoamericanas tenemos el imperativo ético de ratificarnos en nuestra misión. Ello nos definiría como instituciones de la

12 Como lo recuerda Santos en un texto muy agudo, mientras la desigualdad es un fenómeno socioeconómico y Marx fue su gran teórico, la exclusión es un fenómeno de civilización, cultural y social. Mientras el sistema de la desigualdad se asienta paradójicamente en el carácter esencial de la igualdad, el sistema de la exclusión lo hace en el de la diferencia. Ver, Santos, Boaventura da Sousa. *A contrução multicultural da igualdade e da diferenca*, VII Congreso Brasileño de Sociología, Río de Janeiro, 1995.

13 El concepto es de Heinz Sonntag. Ver, "Hacia una teoría del capitalismo periférico", en Sonntag, Heinz y H. Valecillos. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI editores, México 1977.

sociedad civil¹⁴ orientadas a fortalecer y ampliar las capacidades de las mayorías excluidas de nuestras sociedades, que contribuyen a mejorar su posicionamiento para lograr un desarrollo equitativo, democrático, incluyente y sostenible.

De lo que se trata es de contribuir a equilibrar los poderes en la región, es decir, aportar a cambiar los mecanismos, las normas y los procedimientos a través de los cuales se genera y se distribuyen de manera por demás desigual e inequitativa los poderes ...

De lo que se trata es de contribuir a equilibrar los poderes en la región, es decir, aportar a cambiar los mecanismos, las normas y los procedimientos a través de los cuales se genera y se distribuyen de manera por demás desigual e inequitativa los poderes -tanto el económico como el simbólico- al interior de nuestras sociedades o espacios sociales.¹⁵ Así definida nuestra misión, hay que ser claros al respecto, el conflicto social, está al centro de la misma, habida cuenta que los problemas de pobreza y exclusión en el continente no tienen su raíz en la falta de recursos económicos ni de espacios de representación democrática en la sociedad sino más bien en la manera en que dichos espacios y recursos son apropiados por el conjunto de la ciudadanía.

Ahora bien, ratificarnos en la esencia de la misión que nos dio origen, supone recuperar una capacidad de pensamiento y de crítica que como tendencia se ha ido desdibujando en el tiempo. Los ideales transformadores, enarbolados con pasión y rebeldía en décadas pasadas, alrededor de la movilización y la organización popular, de la democracia y la participación, fueron resignificados y asumidos por empresas, parti-

dos políticos, gobiernos y hasta por las multilaterales convirtiéndose en meros discursos, en simples instrumentos carentes del sentido crítico y del potencial de cambio que tuvieron.

Recuperar nuestra capacidad de pensamiento y de crítica en un momento distinto de la historia nos obliga a volver a los viejos temas del desarrollo y del cambio social a la luz de las nuevas relaciones entre Estado/mercado y sociedad así como de los cambios en general que se han producido en el mundo. Recuperar esa capacidad no es otra cosa que embarcarnos en la búsqueda de nuevas utopías que nos permitan percibir los potenciales de liberación, de libertad y de acción que existen en el momento actual. Se trata entonces de volver a reconocernos como simples medios de procesos que comprometen a actores mayores.

Desde mi punto de vista, éste es el reto mayor y el más urgente, porque es el que permite darles sentido y orientación a los múltiples otros desafíos que sin ninguna duda deberemos confrontar en los próximos años. A fin de cuentas, el tema de la misión no es otro que el de nuestra identidad básica.

Ratificando la misión y el sentido del quehacer del sector de ONGD latinoamericanas al que estamos haciendo referencia, la segunda cuestión a dilucidar es la que se refiere a la relación entre aquella y los instrumentos que se usan para su cumplimiento efectivo, es decir eficiente y eficaz. Es claro que en el continente, tanto por presión de los organismos de cooperación cuanto por falta de perspectiva nuestra, los últimos años han estado marcados por el predominio, casi la obsesión por las formas y los instrumentos que resultaban determinados por el mercado -porque se organizó uno- de la cooperación internacional al desarrollo.

Ante el vacío de creación colectiva, ante la carencia de representaciones posi-

14 La nueva conformación de la sociedad civil, rica en diversidad y en expresividad, no quiere decir *per se* que ésta sea más fuerte en su capacidad para vigilar, influir y transformar el Estado. La desconexión entre partidos políticos y sociedad civil es más aguda y simultáneamente la gobernabilidad de los procesos sociales se convierte en un desafío central para el Estado.

15 En esta visión, usamos la teoría del capital simbólico que desarrolla Pierre Bourdieu. Ver de dicho autor, *Capital cultural, escuela y espacio social*, Siglo XXI editores, México, 1997. Ver también, *Cosas dichas*, editorial Gedisa, Buenos Aires, 1988.

tivas del progreso, a decir de Fitoussi y Rosanvallon,¹⁶ sólo quedó el mantenimiento del statu quo y la defensa de lo adquirido. Muchos caímos en las distintas modas sistemas de planificación, monitoreo y evaluación cada vez más afinados, construcción de indicadores y verificadores, definición de impactos, planificaciones estratégicas y operativas, métodos cada vez más modernos de gerencia y de gestión- olvidándonos que se trata de instrumentos que adquieren sentido a partir de una misión, de la razón de ser de una organización.

Esta afirmación, entiéndase bien, no significa negar la racionalidad y la utilidad de tales herramientas. Significa sí, referirlas a un contexto y limitarlas por una misión y por objetivos más amplios que los simples resultados de un proyecto. En ese sentido, el impacto de nuestras instituciones no puede medirse por los resultados de nuestras intervenciones puntuales –incremento de productividad en una zona, número de personas capacitadas, monto de créditos otorgados o cantidad de letrinas construidas– sino fundamentalmente por los cambios en las relaciones de poder de las comunidades con las que trabajamos, por las modificaciones de posición de los sujetos de nuestra intervención.

Para decirlo en una palabra, el riesgo del divorcio entre el fondo y las formas, exige definir cómo se mide e impacto de nuestra acción. Y la única manera de conocer el impacto de la generación de capital simbólico (capital social dirían algunos) en los grupos pobres y excluidos con los que trabajamos es medir la ampliación o no del poder hacer de estas comunidades en el contexto en el que se desarrollan.

4. Proyecto propio en la globalización: El reto de las ONG

En esta perspectiva quiero llamar la atención sobre dos cuestiones que constituyen un desafío central para las ONGD y para sus profesionales, técnicos y militan-

tes. De una parte, la urgencia que tenemos para profundizar el debate alrededor de la pobreza y la exclusión social que la explica como camino para recuperar los temas del desarrollo y el cambio social en la región. De la otra, la urgencia de avanzar en el proceso de movilización de la sociedad civil, no sólo de las ONG, que son una parte minúscula de ésta. Esta movilización requiere de un trabajo por lo menos en tres planos: a) en los planos local y nacionales, construyendo alianzas estratégicas con los distintos movimientos sociales, con la universidad y con las distintas organizaciones de la sociedad civil; b) en el plano regional, fortaleciendo y ampliando las distintas redes y plataformas que nos permiten actuar y presionar en un escenario global, lo que exige construir visiones e identidades compartidas y, c) en el escenario global, en el que lentamente –y más allá del carácter polémico de la idea– parece irse constituyendo una sociedad civil global, cuya capacidad de incidencia (el caso Pinochet es simplemente un ejemplo) aunque aún mínima, parece crecer.

El nuevo escenario mundial marcado por la globalización tiene como uno de sus correlatos, el debilitamiento de los Estados-nación. En ese contexto, se constata el vacío político a nivel nacional por la delegación de poderes a niveles regionales e internacionales cuando aún estamos muy lejos

El nuevo escenario mundial marcado por la globalización tiene como uno de sus correlatos, el debilitamiento de los Estados-nación.

En ese contexto, se constata el vacío político a nivel nacional por la delegación de poderes a niveles regionales e internacionales cuando aún estamos muy lejos del concepto de las Naciones Unidas de un gobierno mundial.

16 Fitoussi, J. y P. Rosanvallon. *La nueva era de las desigualdades*, Ediciones Manatíal, Buenos Aires, 1997.

identidades compartidas y, c) en el escenario global, en el que lentamente –y más allá del carácter polémico de la idea– parece irse constituyendo una sociedad civil global, cuya capacidad de incidencia (el caso Pinochet es simplemente un ejemplo) aun-

Las ONGD de la región estamos en la obligación de volver a reconocernos y multiplicar nuestros intercambios, definiendo una agenda compartida y estrategias comunes que siempre fueron necesarias y que hoy día son imperativas en el escenario de la globalización económica si pretendemos contribuir a lograr un proyecto propio de la región y no una inserción relativamente marginal y claramente subordinada como parece ser la tendencia.

que aún mínima, parece crecer.

El nuevo escenario mundial marcado por la globalización tiene como uno de sus correlatos, el debilitamiento de los Estados-nación. En ese contexto, se constata el vacío político a nivel nacional por la delegación de poderes a niveles regionales e internacionales cuando aún estamos muy lejos del concepto de las Naciones Unidas de un gobierno mundial. Este vacío político, como es evidente, viene siendo llenado por la empresa privada multinacional, reafirmandose una vez más el predominio de lo económico sobre lo político.

De allí que los movimientos sociales y las ONGD de la región, como ya lo dijéramos antes, empiecen a tener una creciente presencia y acción internacional en alianza con ONGD y movimientos sociales del Norte. Este proceso forma parte de la dinámica de constitución y acción de la sociedad civil global. Lo que caracteriza dicha presencia es

que la participación se realiza por medio de redes y asociaciones nacionales, en el marco de alianzas y coaliciones internacionales que implican formas de establecer las agendas y los temas de incidencia a través de mecanismos de concertación y consenso. Si bien es cierto que aún es muy limitado lo avanzado, no es menos cierto que hay que acelerar el paso asegurando la transparencia y la simetría entre ONGD del Norte y del Sur.

La acción de las ONGD latinoamericanas en el escenario internacional es sin duda, un tema polémico.¹⁸ Más allá del debate, es claro que la acción internacional se inscribe en la estrategia reciente de las ONGD de combinar la presión “desde arriba” con la más tradicional, “desde abajo”¹⁹ a fin de incidir en lo que Castells denomina la sociedad en red alrededor de tres campos: i) aquél en el que se ejercitan los derechos de control ciudadano e incidencia sobre organismos y empresas transnacionales donde hay fallas de control ciudadano; ii) aquél referido a la promoción de un mayor control social sobre bienes comunes de la humanidad; iii) aquellos campos donde las ONGD, como voceros de intereses éticos más generales de la humanidad, buscan establecer tratados y convenios internacionales que sobredeterminen la capacidad de los Estados para actuar por fuera de ellos.

En esta perspectiva, las ONGD latinoamericanas, a los retos que se desprenden de sus realidades nacionales, tienen que añadir otros tres en la perspectiva de su compromiso con la democracia y el desarrollo, que nos limitaremos simplemente a listar:

a. Alentar el debate y la participación de las sociedades civiles nacionales en los temas internacionales. Lo importante es contribuir a asegurar que lo internacional, como puede ser el caso de las negociaciones de comercio, no sea asunto privativo de los responsables de la política económica o de las grandes em-

18 Al respecto ver el excelente artículo de Fátima de Mello “Entre a politica de poder a utopia de governo global: alguns desafios teóricos para a acao cidadã frente a globalizacao”, en *Proposta*, No.79, FASE, Rio de Janeiro, 1998-1999.

19 Sobre dicha estrategia, ver el artículo de Aurelio Vianna “Pensar localmente, agir globalmente: a construçao de uma agenda nacional para atuar frente a instituicoes financieras multilaterais”, en *Proposta*, op.cit.

des de las ONGD del Sur. Como es obvio, la garantía de éxito para las ONGD del Sur pasa por la construcción de coaliciones nacionales amplias que incluyan a las organizaciones de la sociedad civil. A fin de cuentas, la legitimidad de la acción internacional, para ser plena, debe incorporar a todos los involucrados.

d. Dado que la incidencia internacional está ligada a la capacidad de negociación/presión nacional y regional, las ONGD latinoamericanas tienen el imperativo de fortalecer sus formas de articulación y sus redes, pero simultáneamente, de reforzar sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil y los distintos movimientos sociales de sus países.

En esta lógica, las ONGD de la región estamos en la obligación de volver a reconocernos y multiplicar nuestros intercambios, definiendo una agenda compartida y estrategias comunes que siempre fueron necesarias y que hoy día son imperativas en el escenario de la globalización económica si pretendemos contribuir a lograr un proyecto propio de la región y no una inserción relativamente marginal y claramente subordinada como parece ser la tendencia. Una agenda que entre otros puntos, ineludiblemente debe contemplar:

- Los temas relacionados con globalización, soberanía y ciudadanía adquirirán una importancia capital en los próximos años. Los cambios a nivel global, ya lo hemos dicho varias veces, están posibilitando el surgimiento de ciudadanías y sociedades civiles globales. Se trata de procesos de construcción y por lo tanto de disputas de sentido y de conquistas de espacios. La ampliación de derechos "ciudadanos globales" frente a distintos temas y problemas también globales -sustentabilidad de la vida humana y del planeta, la capa de ozono, la Amazonía, violación de los derechos de los pueblos etc.- se da no sólo desde la institucionalidad supraestatal que está emergiendo sino también desde movimientos sociales que

asumen el derecho de tener derechos.¹⁹

Incidir en los procesos de movilización y expresión frente a esos y otros temas, pero hacerlo también en la institucionalidad regional y global aún en ciernes es una tarea de primera importancia, máxime cuando constatamos frecuentemente la falta de voluntad y la imposibilidad de los Estados para responder a los intereses y demandas de los ciudadanos.

- El tema de la deuda externa parecía resuelto a comienzos de los noventa cuando los flujos de capitales internacionales produjeron un exceso de oferta de fondos para prestar en los mercados financieros de la región que permitieron, entre otras cosas, una recuperación de los niveles de actividad económica y saldos positivos en nuestras cuentas externas. Sin embargo, producida la crisis financiera internacional y retraídos los capitales que ingresaron antes, la región volvió a caer en un proceso recesivo del que aún no se sale y que ha puesto de nuevo el tema en la agenda nacional, de manera particular durante la discusión y ejecución de los presupuestos nacionales. Sin embargo, así disminuyera la presión del servicio de la deuda, dada la inequidad existente en el intercambio mundial de bienes y servicios -mercados segmentados, prácticas monopolistas, subsidios indiscriminados, reglamentaciones de protección de inversiones, de los derechos de propiedad y patentes, etc.- los países hoy altamente endeudados no participarían del beneficio que se espera debieran alcanzar todos del comercio internacional.

En esta discusión hay que incorporar también el tema de las instituciones internacionales, como la OMC, y los acuerdos multilaterales. Es decir, no sólo la deuda sino, también, el tema del comercio internacional equitativo aparece como un punto importante de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.

- Los procesos de integración regional constituyen otro campo. La sociedad civil y las

19 Sobre el particular, ver Vargas, Virginia. "Ciudadanías globales y sociedades civiles", en Nueva Sociedad, No.163, Caracas, setiembre-octubre 1999.

ONG tienen un rol importante en los diferentes procesos de integración regional en marcha. Por ejemplo, los documentos firmados por los Presidentes en la Cumbre de las Américas de Miami y de Santiago contienen cláusulas que establecen la participación de la sociedad civil en diferentes mandatos. El cumplimiento de este mandato es uno de los fundamentos que ha permitido que una red muy vasta de ONG y de diversos movimientos sociales de la mayoría de países de la región impulsen la Alianza Continental de los Pueblos y desarrollen una lógica de movilización regional sobre este particular. De la misma manera, se debe impulsar con más fuerza de la que se viene desarrollando la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional como MERCOSUR, la Comunidad Andina y el Mercado Común Centro Americano.

- El tema de la pobreza y el desarrollo constituye un cuarto campo de acción necesario. A partir de los resultados de los programas de ajuste estructural y de la implementación de políticas sociales de corte focalizado se pone en debate sus efectos en la evolución de la pobreza y de la desigualdad ya que, transcurrida una década de dichos ajustes no se ha generado ni suficiente empleo ni el que se ha generado ha sido de una calidad tal para reflejarse en una disminución de los índices de pobreza, como se hubiera esperado de las tasas de crecimiento económico de la primera mitad de los noventa. Por el contrario, para los países más involucrados en los procesos de ajuste estructural, el resultado ha sido un aumento de la desigualdad de ingresos que tiende a exacerbar las brechas sociales en los distintos países de la región como ya lo señaláramos. El tema del desarrollo, de las políticas integradas, de la búsqueda del pleno empleo y de la equidad son aspectos que han venido difundiendo en foros internacionales promovidos por las Naciones Unidas, como las

cumbres mundiales, y también por las multilaterales, aunque en este último caso se trata básicamente de un discurso instrumental que no se traduce en programas de acción específicos. En este tema, el del desarrollo, de las políticas inclusivas, de la equidad, las ONG deben posicionarse a efectos de recuperar un discurso y una acción más protagónicas.

Si bien la lucha contra la pobreza hay que continuarla, la naturaleza de los programas focalizados, anclados en prácticas asistencialistas y de compensación tienen que modificarse sustantivamente.²⁰ Como parte de una política de desarrollo y de integración de políticas, la política social debería concentrarse en el aumento de las capacidades y oportunidades de acceso de la población pobre (capacitación laboral, políticas activas pro-PYMES, acceso al crédito, etc.) que en tanto esté más correlacionada con una dinámica económica, promotora de más y mejores niveles de empleo, tendrá un impacto mucho mayor en el propósito de superar la pobreza. Esta deviene en más sostenible al dejar de reposar en las transferencias de la asistencia y asentarse en una inserción más equitativa en el mercado.

- **Los derechos humanos y los DESC** constituyen un elemento sustantivo del proceso de democratización real ya que si bien, en la región, hay un predominio de gobiernos electos, su accionar en términos de la promoción efectiva de los derechos ciudadanos más elementales o de la vigencia de una institucionalidad jurídica garante de ellos, no va necesariamente, en la misma dirección o intensidad. Esta contradicción entre las formas de democracia política con la promoción efectiva de los derechos ciudadanos se manifiesta en los niveles más simples (libertades básicas, como la de expresión). A nivel de los DESC la distancia es mucho mayor.

20 Al respecto ver Goodman M., S. Morley, G. Siri y E. Zuckerman. *Social funds in Latin America: past performance and future role*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1997. Ver también, Ballón, Eduardo. "Los fondos de inversión política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90", en *Nueva Sociedad*, No.156, Caracas, julio-agosto 1998.

• **Medio ambiente y sostenibilidad** constituyen otro campo de indispensable acción conjunta. El desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente constituyen temas que ya han ganado su carta de ciudadanía a nivel internacional, sobretodo por el impulso de la sociedad civil. El desarrollo sustentable es un concepto dinámico y relativo en el tiempo, estrechamente asociado a los avances de la ciencia y la incorporación del progreso técnico y sobre todo a la superación de la pobreza que contribuye a la degradación del ambiente. La sustentabilidad sólo puede alcanzarse cuando se combinan y armonizan adecuadamente los requerimientos del crecimiento económico, de la protección del patrimonio natural y del medio ambiente y de la equidad social.

La sociedad civil debe asumir un compromiso activo en favor del desarrollo sustentable, planteando que es obligación del

Estado, así como de la sociedad civil, cuidar del bienestar de las futuras generaciones, que tienen el derecho a disfrutar de un nivel de vida mejor o al menos igual que el que tuvieron las generaciones anteriores.

En la defensa de la preservación del medio ambiente, se debe exigir que los países industrializados, que tienen la mayor parte de la responsabilidad, tanto desde el punto de vista histórico como actual, en la degradación de las condiciones de vida de nuestro planeta, asuman el costo económico y tecnológico que les corresponde. De otra manera, los esfuerzos particulares que hagan los países menos desarrollados, apenas sí tendrán incidencia en el ámbito general para la preservación del medio ambiente.

En este terreno, existen numerosas organizaciones de la sociedad civil y ONG que, coaligados a nivel internacional, tienen una larga trayectoria en la defensa del desarrollo sustentable.

CUMBRE DE LAS AMÉRICAS: CONSULTA CON LA SOCIEDAD CIVIL “EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA”¹

Leticia Salomón²

INTRODUCCIÓN

El concepto de sociedad civil entró a formar parte del discurso oficial y social desde los primeros años de la década de los años 1990 pero todavía se mantiene excluido del discurso de los partidos políticos. Este es un concepto que pasó de la academia a los organismos internacionales y de éstos a los gobiernos y a las diferentes organizaciones sociales, particularmente a las no gubernamentales. De ahí la creencia generalizada de

que se trata de un concepto recién inventado y, en muchos casos, de dudosa procedencia y sospechosa finalidad.

Por lo anterior, se vuelve necesario precisar que éste es un concepto de larga data dentro de la teoría política, en la que se encuentra desde hace más de dos siglos, expandiéndose posteriormente a las otras ciencias sociales, particularmente a la sociología. La preocupación de los creadores y continuadores del concepto se centra en identificar a ese conjunto de personas, grupos y clases sociales que quedan fuera del gobierno, sobre el cual recae la acción de gobernar. En ese proceso se fueron incorporando nuevas formas de interpretar lo civil hasta llegar a conformar un concepto bastante acabado pese a las diferentes interpretaciones que ha experimentado en su desarrollo.

En la actualidad se combinan perfectamente el desconocimiento conceptual, las diferentes posiciones en torno al mismo y cierto “vetetismo” técnico para introducir diversos cambios que satisfagan los requerimientos de uno u otro sector de la sociedad o del Estado. De esta manera, hay quien excluye a los empresarios pero incluye a los obreros; saca a los terratenientes pero mete

El propósito de este trabajo es introducir algunos elementos que faciliten la comprensión de un concepto que tiene mucha vitalidad y mayor importancia para entender la creciente diversificación de la sociedad en los últimos años, señalando algunos aspectos que explican la confusión y, sobre todo, otros que justifican su vigencia.

1 Fundación Democracia y Desarrollo, Tegucigalpa, Honduras.

2 Socióloga y economista hondureña, catedrática de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) e investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Es autora de varios libros y numerosos artículos sobre temas político-sociales, militares, policías, violencia, seguridad ciudadana, buen gobierno, sociedad civil, ciudadanía, cultura política y corrupción entre otros.

a los campesinos, y excluye a todos menos a las organizaciones no gubernamentales (ONG). De ahí que muchos prefieren hablar del sector popular de la sociedad civil para referirse a las organizaciones sociales tradicionales o viejos actores sociales como los obreros, campesinos y pobladores, para plantear la existencia de un sector que no es popular y que representa intereses ajenos y sustancialmente diferentes a los del sector popular. Otros prefieren hablar de la tal o la llamada sociedad civil para indicar su escepticismo y su rechazo a un concepto cuyo uso se generaliza cada día más, pese a la resistencia y las vacilaciones de algunos individuos o grupos sociales. Otras personas han llegado a imaginar que detrás del concepto de sociedad civil existe la intención de restarle protagonismo a determinados sectores sociales, y prefieren marcar la diferencia entre organizaciones de base, o de masas como se denominaban antes, y organizaciones de incidencia que representan, de acuerdo a su criterio, a sectores minúsculos de la sociedad que tienen algún tipo de influencia en la toma de decisiones políticas.

El propósito de este trabajo es introducir algunos elementos que faciliten la comprensión de un concepto que tiene mucha vitalidad y mayor importancia para entender la creciente diversificación de la sociedad en los últimos años, señalando algunos aspectos que explican la confusión y, sobre todo, otros que justifican su vigencia. La intención llega más allá al tratar de señalar las fortalezas y debilidades de la sociedad civil en la actualidad y la naturaleza de la relación entre ésta y el Estado o entre ésta y los partidos políticos en el proceso de construcción democrática, señalando también la suspicacia y el rechazo de los sectores políticos más atrasados a la participación amplia de la sociedad civil en la toma de decisiones y en el seguimiento y control de su desempeño.

1. LO QUE NO ES LA SOCIEDAD CIVIL



Una forma didáctica de entrar a conocer este concepto es comenzando por precisar lo que no es, en cuyo intento se reproducen algunas de las deformaciones más notorias y algunas de las acepciones más comunes. Veamos:

A. Lo no militar

El protagonismo que le dio la guerra fría y la crisis centroamericana a los militares hizo que se reafirmara la idea de que nuestros países se dividían únicamente en civiles y militares. La división se justificaba por la colocación de los militares no sólo por encima de la sociedad sino también del Estado, lo que conducía a la deformación de hablar del gobierno, los militares y la sociedad.

Dentro de esta concepción se consideraba civil lo no militar, lo que incluía a funcionarios de Estado que no eran militares, integrantes de los partidos políticos, dirigentes de organizaciones sociales y ciudadanos comunes, con lo que se realizaba un corte transversal que juntaba en una sola categoría a todos aquéllos ubicados como civiles al margen de su ubicación en ámbitos tan distintos como el Estado, los partidos políticos y la sociedad. Lo anterior explica un poco la confusión que introduce la especificación civil del concepto sociedad civil, lo que indujo a muchas personas, sobre todo funcionarios y políticos, a creer que se refería únicamente a lo no militar.³

La finalización de la guerra fría, la superación de la crisis centroamericana y los procesos de construcción democrática que se desarrollaron a lo largo de la década de los noventa, disminuyeron progresivamente el protagonismo de los militares y propiciaron la emergencia de nuevos actores sociales en el escenario público (ciudadanos, vecinos, mujeres, grupos étnicos, jóvenes, ONG, ige-

3 Esto explica, por ejemplo, la insistencia gubernamental en creer que el Foro Nacional de Convergencia (FONAC) representa a la sociedad civil, pese a encontrarse en él funcionarios de Estado y representantes de los partidos políticos.

sias, periodistas, etc.) que vinieron a introducir un elemento de complejidad en el escenario social y político.

B. Lo no empresarial

La diversidad de grupos sociales que irrumpieron en el escenario político-social en la década de los noventa, hizo que se desdibujaran las contradicciones que explicaron y justificaron las luchas de los actores sociales tradicionales en la historia de nuestros países; la tradicional confrontación entre obreros y empresarios o, más específicamente, entre proletariado y burguesía, y entre campesinos y terratenientes, y la red de adhesiones que se desataron alrededor de los grupos y clases explotados por el sistema, fue desplazada por la aparición de otras oposiciones y, eventualmente, otras contradicciones que se minimizaban coyunturalmente ante la existencia de fenómenos o problemas que requerían el concurso de todos para solucionarlos (la abolición del servicio militar obligatorio, por ejemplo).

Lo anterior explica la tendencia a rechazar un concepto que engloba a todos los grupos sociales, incluidos los empresarios, a los que siempre se ubicó del otro lado. La mayor concesión obtenida hasta ahora es la de aceptar el término sociedad civil siempre que se excluya a los empresarios. Para justificar su exclusión se menciona la existencia del mercado como elemento condicionante de la relación Estado-partidos políticos-sociedad civil, lo cual, lejos de aclarar las cosas, ha venido a confundirlas pues dentro del mercado nos encontramos todos, ya sea como productores o como consumidores, como oferentes o como demandantes, lo que significa que si queremos excluir a uno, nos excluimos todos y, más específicamente, si excluimos a los empresarios, excluimos a los obreros y, si excluimos a los empresarios grandes, terminaremos excluyendo a los medianos y hasta los pequeños que también entran en el circuito del mercado.

C. Lo no popular

La aparición de nuevos grupos beligerantes en el escenario construido por la democracia ha provocado una especie de recelo

por el protagonismo por parte de los viejos actores sociales, lo que ha conducido a asociar la sociedad civil con lo no popular, dejando por fuera del concepto a los grupos populares en los que se incluyen los obreros, campesinos y pobladores. Esta separación artificial tiende a trasladar a un concepto la crisis experimentada por los viejos actores sociales, crisis que se traduce en una reducción de su presencia en el escenario político y social definido por la democracia. El hecho de que ese vacío sea ocupado por otros grupos y sectores sociales que entran con fuerza en el escenario público, ha servido para responsabilizarlos por la reducción de su visibilidad, hecho que ha terminado por crear una confrontación artificial y distanciar a sectores sociales que siempre han tenido una gran cercanía.

D. Sólo las ONG

La deformación más reciente del concepto de sociedad civil es aquella que lo reduce a las organizaciones no gubernamentales, mejor conocidas por sus siglas: ONG. Esta asociación reduccionista se debe a su protagonismo en materia de derechos humanos, derechos de mujeres, jóvenes, niñez, tercera edad, etnias, cultura política, reforma institucional, etc. y a que han tenido una fuerte presencia en el escenario público en los últimos años. Otra explicación podría encontrarse en su definición explícita de sectores separados del gobierno, lo que automáticamente las ubica en el ámbito de la sociedad civil.

La identificación de las ONG. con la sociedad civil tiende a sobrevalorar el papel de estas organizaciones ante el Estado y a subvalorar el papel de la multiplicidad de grupos, clases y sectores sociales que quedan automáticamente excluidos de este concepto. Influye mucho el dinamismo de algunas organizaciones o la puesta en marcha de metodologías que destacan su rol de protagonistas y que las colocan en un punto de atracción de los medios de comunicación; a ello se suma la concentración de especialistas en ejes temáticos que despiertan el interés cotidiano de la opinión pública.

2. LO QUE ES LA SOCIEDAD CIVIL

♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦

Después de señalar lo que no es la sociedad civil, se vuelve indispensable señalar lo que es. Comenzaremos definiéndola como el conjunto de organizaciones diversas que mantienen su independencia del Estado, con lo cual se rescata el concepto residual de que sociedad civil es todo lo que no es el Estado. De la definición anterior se extraen tres características esenciales y una premisa. Veámoslas con más detalle:

A. Su diversidad

Dentro de la sociedad civil entran todas las organizaciones sociales que pueden surgir alrededor de temas tan diversos como la economía, la cultura, las reivindicaciones sociales, la religión, el deporte, la producción, el conocimiento, etcétera. La fortaleza de la sociedad civil está en su diversidad; todo intento por homogeneizarla, encasillarla o limitarla, atenta contra su naturaleza.

B. Su independencia del Estado

Una característica esencial de la sociedad civil es su independencia del Estado, lo que no significa su confrontación permanente o su identificación como el enemigo. Simplemente implica que se mueve y debe mover en el ámbito civil, concebido éste como lo no estatal, en el cual actúa obedeciendo a una lógica que es sustancialmente diferente a la del Estado aunque exista coincidencia en torno a temas, aspiraciones o preocupaciones. La diferencia es similar a la diferencia entre gobernantes y gobernados pero va más allá al referirse a que las personas que ocupan el Estado tienen poder político para tomar decisiones, y las personas que pertenecen a las diferentes organizaciones sociales tienen únicamente el poder de influir en la toma de esas decisiones, poder que hasta ahora ha sido poco ejercido.

C. Su independencia de los partidos políticos

Los partidos políticos ocupan una posición intermedia entre el Estado y la sociedad civil; tienen un pie puesto en aquél y otro puesto en ésta; no son parte del Estado pero aspiran a ser parte del mismo, razón por la cual poseen una lógica diferente a la de la sociedad civil y diferente a la de las personas que ocupan el Estado. De ahí que, aunque se identifiquen con la sociedad civil en algunas cuestiones puntuales, se distancian de ella en asuntos que son más fundamentales. Con los partidos políticos, al igual que con el Estado existen posibilidades de coincidencia, asociaciones específicas y trabajo conjunto pero no existe ni puede existir una total identificación.

Después de señalar lo que no es la sociedad civil, se vuelve indispensable señalar lo que es. Comenzaremos definiéndola como el conjunto de organizaciones diversas que mantienen su independencia del Estado, con lo cual se rescata el concepto residual de que sociedad civil es todo lo que no es el Estado.

D. La ciudadanía como premisa básica

La beligerancia de la sociedad civil va de la mano con el proceso de construcción de ciudadanía, concepto que ha sido sustraído del ámbito jurídico y se ha ubicado en el ámbito socio-cultural como conciencia de derechos y obligaciones, y de la responsabilidad para asumirlos y exigir que sean respetados por el Estado, los partidos políticos y las mismas organizaciones de la sociedad civil.

La conciencia ciudadana es la que motiva a la sociedad civil a moverse, a asumir lo público como propio, a exigirle respeto al Estado y a los partidos políticos, a vigilar y controlar el desempeño público y a exigirle cuentas a los funcionarios. Lo anterior se relaciona con la necesidad de realizar cambios culturales sustanciales en todos los ámbitos, particularmente en el político, es decir, la necesidad de cambiar los valores, creencias y actitudes

ante lo estatal, ante lo público, ante la relación Estado-sociedad civil y ante la relación Estado-partidos políticos, lo cual supone la erradicación de percepciones ideológicas que los identificaban en el pasado autoritario como enemigos irreconciliables ante lo cual no había siquiera la posibilidad de diálogo.

Vista desde sus características esenciales y

La conciencia ciudadana es la que motiva a la sociedad civil a moverse, a asumir lo público como propio, a exigirle respeto al Estado y a los partidos políticos, a vigilar y controlar el desempeño público y a exigirle cuentas a los funcionarios.

desde su premisa fundamental, la sociedad civil debe precisarse en su dimensión real y fáctica, lo que nos lleva a preguntarnos: ¿Quiénes forman parte de la sociedad civil? ¿En donde se encuentra la sociedad civil? Para contestar estas preguntas diremos que la conforman esencialmente tres grandes grupos:

• **Los grupos, clases o sectores sociales**

Aquí entran los llamados viejos y nuevos actores sociales; su distinción cronológica se refiere al momento histórico en que aparecen como actores del escenario público más que al momento en que surgen como grupos, clases o sectores. Los viejos actores, por ejemplo, incluyen a los obreros, empresarios, campesinos, maestros, estudiantes, cooperativistas y pobladores; en cambio, los nuevos actores incluyen a las mujeres, jóvenes, ecologistas, etnias, periodistas, vecinos, tercera edad, amas de casa, familiares de desaparecidos, académicos, deportistas, etcétera. En este segmento de la sociedad civil entran todos los grupos sociales que se unen de manera coyuntural o permanente para luchar por sus derechos o por los intereses nacionales, siempre y cuando mantengan las características señaladas anteriormente.

• **Las ONG**

Aquí se agrupan todas las organizaciones no gubernamentales que trabajan te-

mas tan diversos como los derechos humanos, derechos de grupos vulnerables, cultura política, ciudadanía, crédito agrícola, medicina alternativa, asistencia técnica, capacitación, educación, alfabetización, etcétera. Estas organizaciones trabajan con asistencia externa e impulsan acciones alternativas, complementarias o sustitutas de la acción estatal, lo que les permite mantener su independencia del Estado.

• **Las iglesias**

También forman parte de la sociedad civil en todas sus denominaciones.

La clasificación anterior es apenas una aproximación a lo que es la sociedad civil porque su diversidad hace que queden por fuera de cualquier listado otras organizaciones cuya actividad se reduce a una comunidad, una colonia o una vecindad. El hecho de agruparlas bajo el concepto de sociedad civil no significa que todas son iguales y que no existen diferencias que las separen; tampoco quiere decir que constituyen el lado bueno de la relación Estado-sociedad civil pues muchos de los vicios que los políticos trasladan al Estado se encuentran también en las diversas organizaciones sociales que la conforman. Se trata, simplemente, de organizaciones que reivindicán lo social, exigen la atención del Estado, plantean políticas más equitativas y demandan un comportamiento democrático de los funcionarios públicos y de los partidos políticos.

3. DEFORMACIONES SOBRE EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL

♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦

A. La sociedad civil quiere sustituir a los partidos políticos

La existencia de una tradición de delegación de poder de la ciudadanía con respecto al Estado, es decir, de mantenimiento de la in-

diferencia ciudadana hacia el ejercicio político, ha hecho que los políticos asuman que los resultados electorales que les conceden el triunfo cada cierto tiempo, cuatro años en el caso de Honduras, son una especie de cheque en blanco para que éstos hagan en la política lo que deseen sin necesidad de consultarle a la ciudadanía o, mucho menos, de rendirle cuentas por su actuación. Todo ello se inserta en la cultura política autoritaria cimentada por largos años de ejercicio de gobiernos militares y de gobiernos civiles fuertemente militarizados, que estimula un estilo cerrado, vertical, excluyente, intolerante, poco pluralista y nada respetuoso de los derechos de las personas.

Por el lado de la sociedad civil, esta indiferencia se nutre del papel asistencial y "resuelvelotodo" asumido por el Estado durante un largo período, situación que alimentó una cultura "del atenido", es decir, una cultura que asume que el Estado es el que resuelve todo y que el ciudadano no debe meterse en la complejidad del mundo burocrático que es entendido únicamente por los burócratas. Lo anterior explica la diferenciación establecida entre lo público y lo privado, y hace que cada uno de ellos defina el ámbito de los políticos y de los ciudadanos, grupos, clases o sectores sociales, respectivamente.

Este monopolio tradicional ha hecho que los políticos asuman que los temas y el espacio de lo público sean de su exclusiva competencia; en cambio, los temas particulares y de competencia privada, pasan a ser de competencia de la sociedad civil. Sin embargo, la pérdida gradual de la función mediadora de los partidos políticos ha hecho que se establezca una especie de relación directa entre el Estado y grupos específicos de la sociedad civil, la cual se convierte en el motor que facilita la solución de conflictos o la eliminación de las discrepancias. De ahí la creciente proliferación de comisiones especiales o de mediadores oficiales que representan directamente la voluntad del Presidente de la República ante grupos sociales beligerantes, llegando inclusive a saltarse la instancia mediadora y a establecer un vínculo directo entre estas organizaciones y los presidentes de

los diferentes poderes del Estado, o los secretarios, directores o subdirectores de una institución estatal en particular.

A lo anterior se suma el creciente interés de diversas organizaciones sociales en temas específicos del desempeño público como la violación de los derechos humanos, la tradicional exclusión de las mujeres, la aprobación de leyes que afectan a grupos particulares o a la sociedad en su conjunto, y la toma de decisiones en asuntos que generan mucha sensibilidad social. Esto ha despertado el dinamismo de diversos grupos sociales, los cuales, muchas veces de manera empírica, se han convertido en grupos de negociación, cabildeo o incidencia política cuya beligerancia les ha obligado a pasar de la intuición al análisis riguroso y de la improvisación a la planificación.

Es importante dedicar unas líneas a explicar esto último y comenzaremos definiendo a los negociadores civiles, como aquellas personas encargadas de defender un punto de vista o una decisión de grupo, clase o sector social en reuniones difíciles, complicadas y muchas veces interminables, con representantes del gobierno; por su parte, las personas que hacen cabildeo son aquellas que "sondean" las posiciones gubernamentales en torno a temas específicos y tratan de convencer a los funcionarios con argumentos y contra argumentos que se traducen en compromisos específicos por parte de los actores que intervienen en el encuentro; la incidencia política, por su parte, se refiere a la capacidad de influencia en la toma de decisiones políticas, desarrollada por diversas organizaciones sociales que realizan análisis integrales que incluyen el problema, el contexto, los blancos (divididos en aliados, oponentes e indiferentes), el mapa de poder, la estrategia de abordaje, la argumentación, la utilización o no de la prensa, etcétera.

Lo anterior explica la presencia creciente de diversas organizaciones sociales en el ámbito de lo público, exigiendo el derecho a ser escuchadas y consideradas al momento de tomar decisiones, más allá de los mecanismos tradicionales de protesta (marchas, huelgas, toma de espacios públicos o priva-

dos, etc.), los cuales, sin perder su legitimidad, comienzan a ser desplazados por mecanismos de solución pacífica de los conflictos que obligan a las organizaciones sociales a pasar de la protesta a la propuesta a través de un camino difícil y lleno de muchas complicaciones.

El tradicional monopolio de lo público, por parte de los políticos, ha provocado una resistencia explícita o implícita ante las "pretensiones" civiles de traspasar el ámbito de lo privado. Lo público, al ser monopolio exclusivo de los políticos durante tanto tiempo, se ha contaminado de los vicios del sistema político, asociados a la visión patrimonial del Estado, el clientelismo y el cortoplacismo.

Esta apropiación de lo público, en el mejor sentido, es aquél que supone que lo público es nuestro, de nuestra competencia y nuestra responsabilidad, porque existe y se mantiene a través de los impuestos que pagamos y de los sacrificios que hacemos, es lo que ha hecho que la sociedad civil trascienda el límite de lo privado y comience a apropiarse de lo público tanto en la toma de decisiones, como en el seguimiento, control y evaluación del desempeño público. Lo anterior se ha visto estimulado por la colocación del tema de la participación ciudadana como un eje fundamental de la cooperación internacional, lo que ha hecho que se produzca una especie de alianza tácita entre la sociedad civil y la comunidad internacional en temas específicos que promueven un mayor protagonismo civil ante lo público.

Todo esto ha provocado la suspicacia de los políticos que han visto disminuido su papel de intermediarios e inclusive, de interlocutores, ante la experiencia acumulada, las habilidades desarrolladas o las capacidades estimuladas y preparadas para enfrentar temas y problemas con propiedad y muchas veces con mayor conocimiento que los mismos

interlocutores políticos. A ello se suma el desarrollo del espíritu vigilante y controlador del desempeño público que obliga a los delegados a convertirse en representantes, es decir, a rendirle cuentas a los electores, a consultarlos cuando las cosas están complicadas (plebiscitos, referendum, encuentros, etc.) y a tomar en cuenta las sugerencias antes de tomar una decisión.

B. La sociedad civil no tiene por qué meterse en lo político.

El tradicional monopolio de lo público, por parte de los políticos, ha provocado una resistencia explícita o implícita ante las "pretensiones" civiles de traspasar el ámbito de lo privado. Lo público, al ser monopolio exclusivo de los políticos durante tanto tiempo, se ha contaminado de los vicios del sistema político, asociados a la visión patrimonial del Estado (vicio que estimula la corrupción), el clientelismo (que nutre la ineficiencia de las instituciones estatales) y cortoplacismo (visión inmediatista que apenas llega a políticas de gobierno pero no de Estado).

La creciente vigilancia y fiscalización del desempeño público por parte de diversas organizaciones sociales dificultan el tradicional ejercicio del poder y, por ello, incomoda a los políticos que se sienten "amenazados" por esa vigilancia que les obliga a actuar de manera correcta o, por lo menos, a desarrollar mecanismos menos evidentes de mal desempeño público. De ahí su insistencia en rechazar la presencia controladora de la sociedad civil a la que comienzan a cuestionar, criticar y descalificar. Mucho tiene que ver en ello la persistencia de una cultura política autoritaria que se contrapone a la cultura política democrática en tanto ésta es inclusiva, tolerante, horizontal, pluralista, respetuosa y propensa al debate de los grandes temas nacionales. Por ello es que se perciben diferentes actitudes de los políticos ante la sociedad civil, de recelo, desconfianza y rechazo por parte de aquéllos que tienen una cultura política autoritaria; y de acercamiento, identificación, diálogo y cooperación, por parte de aquellos que poseen una cultura política democrática.

El hecho de que la sociedad civil “se meta” en lo político no significa que deba desplazar a los políticos. Este es un punto muy importante, tanto para los políticos como para los líderes o representantes de organizaciones de la sociedad civil. Los políticos fueron electos por el voto popular para representar los intereses de la ciudadanía antes que los intereses personales o partidarios y éste es un elemento que muchas veces es olvidado por los mismos políticos, hecho que motiva a la sociedad civil a recordárselos de manera constante; muchos líderes de organizaciones sociales, por su parte, consideran que los políticos están en sus cargos para satisfacer sus demandas particulares con lo que se olvidan que fueron elegidos para representar los intereses de la sociedad en su conjunto y no los intereses de grupos particulares, aunque éste es algo que también olvidan los políticos por lo que se vuelve una obligación recordárselo a ambos.

La creciente vigilancia y fiscalización del desempeño público por parte de diversas organizaciones sociales dificultan el tradicional ejercicio del poder y, por ello, incomoda a los políticos que se sienten “amenazados” por esa vigilancia que les obliga a actuar de manera correcta o, por lo menos, a desarrollar mecanismos menos evidentes de mal desempeño público.

De lo anterior se deduce que existe un límite que separa a los políticos de la sociedad civil y éste viene dado por el hecho de que a los políticos se les elige o se les nombra para que desempeñen un trabajo por el cual reciben un pago del dinero que aportan los ciu-

dadanos a través de sus impuestos. La ciudadanía espera que cumplan con su trabajo y que lo hagan con eficiencia y transparencia. Cuando esto no ocurre, la sociedad civil se vuelve exigente y muchas veces trata de hacer el trabajo que el político no desempeña como lo espera la ciudadanía.

C. La sociedad civil no representa a nadie

El recelo y la desconfianza de los políticos con respecto a la sociedad civil les ha llevado a plantear que mientras a ellos los eligió la ciudadanía a través del voto, a la sociedad civil no los eligió nadie y por lo tanto no representan a nadie. Inclusive han llegado a reducir todo su planteamiento a una medición cuantitativa, con lo cual olvidan que en la democracia cuenta tanto un ciudadano como mil o cien mil ciudadanos porque el ciudadano es la esencia del Estado de Derecho con todos los derechos que contempla la Constitución de la República, incluido el derecho a la exigencia de cuentas.

El otro elemento que queda por fuera de esta aseveración es que la sociedad civil interviene porque los políticos, convertidos en funcionarios, no cumplen con el mandato ciudadano de representar los intereses nacionales y terminan representando los intereses de su partido, movimiento o familia, lo que hace que muchas organizaciones de la sociedad civil representen mejor a la ciudadanía que los mismos funcionarios, dejando por fuera las excepciones que siempre existen en ambos lados.

D. Debe haber “alguien” que represente a la sociedad civil

El esfuerzo realizado por algunos funcionarios o políticos por ser consecuentes con las exigencias del proceso democrático o de la comunidad internacional les ha llevado a preguntarse quien representa a la sociedad civil para poder hablar, dialogar o negociar con el o los representantes de ese conjunto extraño denominado “sociedad civil” del que no se sabe si son “tres o cuatro gatos”, dos o tres “intelectualoides” o

un millar de personas. El detalle es que no hay un representante porque existe una diversidad de ejes temáticos que aglutinan a segmentos de sociedad civil y puede ser que haya alguien que represente a los que reivindican el derecho a tener una escuela o una universidad en una comunidad, en tanto hay otros que representan a los que luchan por una auténtica reforma judicial, una policía respetuosa de los derechos humanos, un presupuesto transparente, o una gestión local eficiente y responsable ante la comunidad.

La sociedad civil, al igual que los funcionarios, debe asumir el sentido de co-responsabilidad en la solución de los grandes problemas nacionales y locales, y procurar un involucramiento mayor en lo público.

Lo importante en todo caso es la oportunidad de demostrar que existe apertura para trabajar con la sociedad civil y no contra ella, que se aprovecha su experiencia acumulada a lo largo de muchos años en temas específicos y que se legisla o se gobierna con una amplia política de inclusión y construcción de consensos. Una vez que se perciba a la sociedad civil como socia o como aliada, será posible un trabajo conjunto libre de recelo, desconfianza y rechazo.

4. EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL ANTE EL ESTADO

♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦

La sociedad civil puede jugar un papel importante en los siguientes ámbitos:

- Toma de decisiones incidencia
- Eficiencia de la gestión control del desempeño (monitoreo)

- Transparencia auditoría social
- Evaluación rendición de cuentas

Para lograrlo deben quedar por fuera las actitudes recelosas, excluyentes y desconfiadas por parte de los sectores involucrados (Estado-sociedad civil-partidos políticos) y pensar que sólo un involucramiento responsable de la sociedad civil y un cambio sustancial en el desempeño público podrán fortalecer las bases del proceso democrático y propiciar los cambios que se necesitan para mejorar la calidad de vida de los sectores sociales que perciben el deterioro acelerado de sus condiciones de vida.

La sociedad civil, al igual que los funcionarios, debe asumir el sentido de co-responsabilidad en la solución de los grandes problemas nacionales y locales, y procurar un involucramiento mayor en lo público. Con esto no se trata de despojar al Estado de sus funciones (ni de que éste se desentienda de sus obligaciones) de garantizar la educación, salud, seguridad, etc., sino de que asuma lo público como propio y, por lo tanto, que se preocupe porque las cosas funcionen mejor.

5. LOGROS, DESAFÍOS Y PROPUESTAS

♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦

En materia de logros, podemos decir que hemos avanzado bastante “a pesar de” la tradicional indiferencia ciudadana, el rechazo de los funcionarios a la invasión civil de lo público, y el recelo de los políticos ante la idea de ser controlados. Es importante precisar que se han abierto muchos espacios que antes permanecían cerrados, tanto en el poder Ejecutivo como en el poder Legislativo, situación que cambia coyunturalmente pero que evidencia mayor disposición a romper con el estilo político autoritario, vertical y excluyente.

En relación a los desafíos podemos señalar la importancia de que la sociedad civil profundice el proceso de apropiación de lo público, vía construcción de ciudadanía, y

que trascienda lo estrictamente reivindicativo y que vea el país desde una óptica más integral y de largo plazo. Igualmente, la sociedad civil debe interesarse en realizar los siguientes esfuerzos:

- Despojarse de la visión ideologizada de percibir enemigos en el Estado.
- Superar el síndrome de la coincidencia que estimula el temor a ser identificados con personas, organizaciones e instituciones que antes eran “mal vistas” por la sociedad en su conjunto.
- Profundizar los conocimientos en técnicas de incidencia y cabildeo.
- Realizar una acción concreta y darle seguimiento.
- Acercarse a otras organizaciones que estén trabajando temas similares y realizar agrupaciones por sectores temáticos.
- Darle visión integral y de largo plazo a su percepción de lo público.
- Realizar acciones de incidencia y cabildeo con funcionarios de gobierno y con partidos políticos que se convertirán en gobierno, directa o indirectamente.
- Superar la visión simplista que clasifica a las personas en buenas y malas, de acuerdo a sus preferencias políticas, religiosas o sociales.
- Superar la resistencia a acercarse al poder recordando que para poder influir en la toma de decisiones hay que estar cerca sin perder la independencia.

En materia de logros, podemos decir que hemos avanzado bastante “a pesar de” la tradicional indiferencia ciudadana, el rechazo de los funcionarios a la invasión civil de lo público, y el recelo de los políticos ante la idea de ser controlados.

En relación a las propuestas formuladas, reformuladas y planteadas, también se ha observado un sustancial avance desde la eliminación del servicio militar obligatorio, la reforma militar y policial, la Ley contra la violencia doméstica, el Código para la niñez y la adolescencia, la reconstrucción y transformación nacional, la reforma judicial y la superación de la crisis político-institucional, hasta la diversidad de iniciativas impulsadas en el ámbito local.

6. A MANERA DE CONCLUSIÓN



La construcción de la democracia reconoce el creciente protagonismo de la sociedad civil en el proceso político. Solamente los sectores más atrasados en materia de cultura política se resisten a aceptarlo y a convertirlo en algo positivo para el desarrollo del país.

La participación de la sociedad civil en los diferentes ámbitos que hemos mencionado es una situación novedosa que amerita la realización de importantes cambios en materia de legislación. Sin embargo, la intención generalizada es a la aprobación de leyes controladoras que limiten la actuación de la sociedad civil en lugar de impulsar su dinamismo. Se cree que la convivencia ciudadana es competencia policial y que la participación ciudadana debe canalizarse exclusivamente por instituciones estatales llenas de representantes reales o supuestos o por confederaciones de ONG que se encarguen de manejar institucionalmente la relación entre Estado y sociedad civil, con lo cual manifiestan su afán de controlar, someter y neutralizar en lugar de establecer asociaciones basadas en la tolerancia, el respeto a la diversidad, el debate de los grandes temas nacionales y el consenso en torno a formas específicas de enfrentar situaciones coyunturales o deformaciones permanentes.

Es indudable que el país ha avanzado mucho en los últimos años en materia de incorporación activa de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, pero también es importante destacar que aún falta mucho camino por recorrer para transformar la

conciencia de la ciudadanía, de los funcionarios y de los políticos en favor de una relación más abierta, menos desconfiada y más cooperativa. De lo anterior se deduce que éste debe ser un hecho que acapare el interés público y privado en los próximos años.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: LA HORA DE ENFRENTAR EL FUTURO

Marcelo Mateo¹

ALGO DE HISTORIA

Argentina vivió en décadas pasadas momentos históricos donde el estado benefactor fue de una omnipresencia tal que, aún comparándolo con el resto de América Latina, generó un modelo cultural y social que sobrevive hasta nuestros días. Altísimos niveles de alfabetización garantizados por la escolaridad pública, desarrollo abierto e incluyente de los centros de educación superior que significaron una herramienta de movilidad social inigualable, y un sólido —aunque a la postre incompleto— proceso de desarrollo industrial y tecnológico que generaba una expansión sostenida del mercado laboral y bienestar general (industria automotriz propia, avances en tecnología aeronáutica, etc.).

Posteriormente a la dictadura militar (sería ocioso describir aquí la presencia estatal en aquellos momentos y sus modos terroristas, que sentaron las bases de la posterior “revolución” liberal) y al influjo de las co-

rrientes globalizadoras neoliberales, el “mercado” impuso su noción del nuevo estado y de las nuevas relaciones contractuales en la sociedad, que dieron sustento político a diferentes experiencias de gobiernos liberales en lo económico y neopopulistas en lo político, cuyo principal exponente argentino fue el gobierno de Menem.

Argentina vivió en décadas pasadas momentos históricos donde el estado benefactor fue de una omnipresencia tal que, aún comparándolo con el resto de América Latina, generó un modelo cultural y social que sobrevive hasta nuestros días.

Este apretado encadenamiento lineal de tres situaciones históricas intenta sugerir que, en Argentina, el espacio discretamente ocupado por las organizaciones de la sociedad (salvando el rol desempeñado por las asociaciones sindicales) ha tenido y tiene características difusas, confusas y con tenden-

1 Director General del Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL) en Córdoba, Argentina, y Coordinador Regional Cono Sur del CEAAL.

cias que muestran un acumulado cultural de los perfiles sociales inacabados de los tres momentos históricos antedichos. Ello hace que muy a menudo se confundan en la arena de la acción misiones, roles y responsabilidades.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) son un fenómeno absolutamente nuevo en términos históricos, pudiendo situarse apenas en los años ochenta un cierto auge, que respondió al regreso a la democracia y la recuperación de algunas libertades públicas. Sin embargo, ése es el antecedente inmediato de lo que podríamos denominar ONG para el desarrollo, u ONG de promoción y desarrollo, u ONG de apoyo técnico, que en Argentina son el grupo medianamente irregular de instituciones que nacieron y fijaron sus misiones y objetivos desde un discurso fuertemente cargado de axiomas sociopolíticos, con perfil educativo y de divulgación y defensa de derechos.

Desde este enfoque, caridad, solidaridad y voluntariado reemplazan a ciudadanía, democracia, espacio público, exclusión, marginación y, más aún, se restringe política y legalmente a las instituciones que intentan posicionarse con otras perspectivas.

Estas instituciones nunca obtuvieron un reconocimiento social importante como sector. Las variables para el caso fueron múltiples, su ocultamiento detrás de los movimientos sociales a los cuales dieron vida o acompañaron, la escasa densidad cuantitativa de sus acciones, la novedad ya planteada del fenómeno, una generalizada incapacidad del sector para relacionarse con los medios masivos de comunicación, y una desconfianza cultural muy arraigada en la sociedad sobre acciones que debería proveer el estado en manos de "privados". La contradicción subyacente de la situación fue que estas instituciones defendieron y defienden los roles indelegables

del estado, y hasta bastante entrados los años noventa se negaron a relacionarse asociadamente con el mismo. Su la relación la desarrollaron a través de la exigencia de los legítimos derechos de los grupos asistidos.

Instituciones con otras características, más ligadas a acciones de caridad, de apoyo voluntario o religiosas, que cumplen también una función social estimable pero distinta, han tenido un desarrollo estable en el tiempo pero hoy parecen trazar el temario del sector social, al influjo de las tendencias construidas y difundidas por algunas fundaciones, los intentos legislativos y buena parte de los programas y políticas sociales impulsadas desde el estado.

La aparición del concepto Tercer Sector. De la perplejidad a la deconstrucción

La aparición del concepto Tercer Sector en Argentina contiene rasgos característicos similares al conjunto de América Latina, pero guarda algunas particularidades que lo hacen inconsistente y, en general, puesto en línea con los conceptos neoliberales imperantes. La inexistencia de tradición filantrópica en los sectores empresarios, una arraigada ingeniería de clientelismo político en los partidos, y una memoria colectiva dispuesta a esperar del estado y sus administradores respuestas que el desguace realizado en la década de los años noventa tornó inviables, conformaron un cóctel paradójico basado en la aprehensión mecánica del concepto Tercer Sector en su acepción más liberal; funcional al modelo y desprovista de contenidos transformadores.

Desde este enfoque, caridad, solidaridad y voluntariado reemplazan a ciudadanía, democracia, espacio público, exclusión, marginación y, más aún, se restringe política y legalmente a las instituciones que intentan posicionarse con otras perspectivas. La restricción se hace a través de propuestas de legislación que pretenden magnificar aquellos conceptos convirtiéndolos en únicos y legalmente válidos para definir y reconocer a las denominadas ONG.

Luego de algunos años de profunda perplejidad ante el hecho de una fuerte aparición pública del sector social, que se presenta ante la sociedad con un discurso extraño, ajeno y con propuestas poco relacionadas con la acción histórica de las ONG de promoción y desarrollo, éstas han comenzado a dar la batalla conceptual, política e ideológica al respecto. Acercándose al estado desde una perspectiva de asociación y no de confrontación, intentando lanzar una vez más sus redes nacionales (que quedaron en espera hace varios años), re-conceptualizando desde sus acciones. En definitiva, poniendo en marcha una serie de dispositivos con el fin de recrear la identidad política de estas organizaciones.

Las tres esferas del estado argentino no parecen ver en estas instituciones interlocutores, antes al contrario, ven contendientes sociopolíticos y en este sentido sólo se les acepta como ejecutoras de políticas públicas y no como generadoras o críticas de las mismas.

Sin embargo, la realidad muestra que la tarea se torna penosa cuando el intento parece quedar en hacer de estas organizaciones meros canales de distribución de servicios sociales paraestatales, que operan con bajos costos (dada su reconocida eficiencia) relacionándose directamente con los sectores excluidos o en vías de exclusión. Las tres esferas del estado argentino no parecen ver en estas instituciones interlocutores, antes al contrario, ven contendientes sociopolíticos y en este sentido sólo se les acepta como ejecutoras de políticas públicas y no como generadoras o críticas de las mismas. Es cierto que las generalizaciones nunca son buenas y hay experiencias nacionales, provinciales y municipales que indi-

caron otro rumbo y trazaron otras expectativas, pero el balance es desproporcionado en relación con el potencial que tendría una relación mas abierta, accesible, sostenida y horizontal.

Es posible detectar rasgos más alentadores en otros países latinoamericanos, pero en general la realidad del Cono Sur parece debatirse entre instituciones que sólo ejecutan o personas que a título individual, y no como parte de una estrategia del sector, acceden a puestos de gobierno con limitadas posibilidades de decisión política y en gran mayoría desempeñando cargos técnicos.

Si bien estos son hechos objetivos y conocidos, es bueno reconocerlos siempre para comenzar a replantearse con absoluta franqueza el sentido, la naturaleza y los resultados de la presunta asociación creciente con el Estado.

Así es que, actualmente, las ONG intentan deconstruir el preconcepto de Tercer Sector para generar nuevos sentidos e instancias de visibilidad pública. Instancias que debieran afectar de igual modo el desarrollo futuro del sector, la relación con el estado y un fortalecimiento de la sociedad civil que no se constata. Mayor cantidad de organizaciones de todo tipo, más líderes sectoriales no comprometidos con el desarrollo integral de la sociedad, una ampliación del Tercer Sector en el imaginario colectivo pero prescindiendo de discursos y acciones transformadoras, es una situación que puede describirse con cualquier título, pero de modo alguno presentarse como fortalecimiento de la sociedad civil. He allí buena parte del desafío de generar un nuevo sentido al ya impuesto catálogo del sector social.

Nuevas expresiones sociales

Sin duda, el rasgo más alentador del escenario presente proviene de las nuevas formas de resistencia que los sectores populares han puesto en marcha. A pesar de la pesada carga que significan los bruscos cambios políticos, sociales, económicos, culturales y la confusión de los tiempos recién-

tes, el conjunto social va regalando pequeñas muestras de avances.

Si bien es fácil advertir y repetir que el proyecto socioeconómico impuesto en los últimos quince años en nuestros países ha traído consigo atomización social, fragmentación y un profundo quiebre de las identidades, es cierto también que se han comenzado a descubrir nuevas tendencias, acciones y concepciones de resistencia con perspectiva transformadora.

Los cambios sufridos en las formas de participación popular ante la crisis profunda de los espacios tradicionales de representación y participación, han producido en las ONG un efecto doble.

Hay formas de acción colectiva en la actualidad que, si bien en muchos casos son incipientes y sin objetivos demasiado claros, constituyen espacios de participación y expresión social con alta representatividad. En Argentina por ejemplo, el fenómeno de los "piqueteros" (grupos numerosos de pobladores que cortan carreteras nacionales para exigir cierto tipo de respuestas puntuales en el marco de políticas sociales), o las "marchas de silencio" (movilizaciones espontáneas de la población ante crímenes teóricamente comunes pero con trasfondos de corrupción política) constituyen espacios novedosos de participación, con gran representatividad e impacto público, a la vez que son expresiones más o menos asiduas que ofrecen una resistencia a las relaciones de poder actuales.

Los cambios sufridos en las formas de participación popular ante la crisis profunda de los espacios tradicionales de representación y participación, han producido en las ONG un efecto doble. A la vez que hay confusión y desazón por la pérdida de un marco histórico y tradicional para medir los avances de la organización popular o determinada relación de fuerzas en la sociedad, también

hay una comprensión de la diversidad social y la integralidad que supone el desafío del desarrollo. La apertura de las ONG hacia otros y diversos actores sociales, políticos y económicos ha sido también un efecto de la época.

**Los desafíos presentes y futuros.
De la crítica a la acción**

Si bien es claro que los intentos de homogeneización del discurso y las prácticas en el Tercer Sector persiguen un interés político y social determinado, los mismos no provienen de una "conspiración organizada" de organizaciones, instituciones o fundaciones; más bien, se produce allí el mismo triunfal desarrollo de la lógica del mercado, de un modelo de sociedad con escasa inclusión pero con la suficiente ingeniería social, eficaz y "resultadista", que mantiene el sistema a salvo. Concordando con esta idea, en el espacio ambiguo del Tercer Sector también hay que librar la disputa de sentido desde una perspectiva más democrática, que permita alentar la convivencia de las diversas vertientes, que reconozca la heterogeneidad y respete cada una de las perspectivas.

Así, el desarrollo de las acciones de cada subsector podría validarse y servir a una superación de los horizontes de calidad de vida de la población, a la vez que generaría una expansión del espacio de lo público que se regularía a sí mismo en el debate democrático.

En este marco, las ONG para el desarrollo, o de promoción y desarrollo, deberían profundizar las siguientes líneas de fortalecimiento, desarrollo e incidencia sectorial:

Ampliar la dimensión política del quehacer institucional: aclarando con seriedad los objetivos estratégicos de transformación; asumiéndolos como subsector, y actuando en consecuencia. Aplicando un enfoque de desarrollo incluyente. Aumentando la eficacia materializable de la acción política y social, sin la cual las instituciones no podrán ser programática ni políticamente sustentables.

Creer en la capacidad propositiva hacia la sociedad, sin perder la lógica de construcción de un proyecto político y social: ofre-

ciendo conceptualizaciones amplias sobre experiencias concretas, describiendo clara y precisamente el lugar desde el cual se realizan. Buscar en la sociedad apertura y sensibilidad hacia un enfoque de desarrollo incluyente. Para ello es necesario ampliar los conocimientos sobre las múltiples posibilidades que el mundo de la comunicación y la información otorgan.

Ejercitar el control ciudadano: ante la absoluta carencia de controles propios del estado (aún de los órganos formales creados para tal fin), y los elevados niveles de corrupción instalados, este es un terreno donde las ONG de promoción y desarrollo deben avanzar, dándole prioridad al análisis de programas y políticas que afectan a las mayorías desde tres vertientes: control eficaz, denuncia y presentación de propuestas superadoras.

Comprender, descifrar, aportar a las nuevas formas de participación social: las ONG no pueden mantenerse al margen ni ser dogmáticas sobre las nuevas formas de participación social. Estos fenómenos son representativos y de lo más importante, pues como espacios sociales de resistencia conservan los valores que las ONG sostienen desde su misma razón de ser.

En este orden, no resignar la posición histórica al lado de los sectores populares, excluidos, marginados, es una ratificación que las instituciones deben hacer hoy de la mano de un renovado análisis de esos sectores.

Interpelar la realidad sin descanso: ante un estado desguazado y rendido a la lógica neoliberal, y un mercado que avanza, las ONG deben asumir claramente sus horizontes de acción, su posición en la sociedad. O se recluyen en un "alternativismo" sin incidencia o, en el peor de los casos se quedan girando en el vacío como prestadoras de servicios sociales.

Habrà que observar de manera permanente la realidad interna de cada institución, la situación como sector y los

programas de trabajo. Esto en relación con su impacto sobre la realidad y en relación con la confluencia de esos factores para la construcción social colectiva.

Replantearse la naturaleza de la asociación con el estado: si se logra avanzar críticamente, "interpeladoramente", propositivamente, no falseando los objetivos políticos del sector, se comenzará a cumplir con el objetivo de aportar a la construcción de un estado más democrático. Si se continúa en el marco de la ambigüedad, del "posibilismo" y de la aceptación de políticas públicas insatisfactorias, sólo se estará validando el actual estado de la situación.

En este orden, avanzar en las propuestas sobre marcos jurídicos, calidad institucional y legislación es una tarea impostergable.

Introducirse en los núcleos duros del ejercicio del poder: las ONG deben alentar con extrema urgencia la generación de conocimientos y estrategias en zonas duras como la economía. No sólo desde la expresión de programas y proyectos destinados al desarrollo económico de comunidades o grupos. En efecto, así como se producen desde el sector cosmovisiones referidas a la educación, a los derechos humanos y otros, es necesario avanzar sobre propuestas de viabilidad macroeconómicas distintas a las actuales; ello requiere asociarse y efectuar intercambios con sectores empresarios y cooperativos comprometidos con la búsqueda de un modelo económico más humano e integrador.

Para terminar, siempre es bueno destacar que los valores históricos de las ONG en toda la América Latina forman parte del debate social. A la vez es importante destacar que habrá que enarbolarlos sin miedos, sin discursos ambiguos que suelen ser francamente contradictorios, sin abjurar de la historia construida, llamando a las cosas por su nombre, sin elitismos y no abandonando el camino hacia las transformaciones profundas. Corrigiendo el rumbo cada vez que sea necesario, pero no traicionándolo.

LAS ONG RETOS Y PERSPECTIVAS: UNA REFLEXIÓN INCONCLUSA

Jesús Balbin

1. IMPORTANCIA Y PAPEL DE LAS ONG

Mauricio Pardo en su artículo "Movimientos sociales y actores no gubernamentales"¹ señala que en 1995 había en América Latina un poco más de 20,000 ONG y que más de la cuarta parte (5,300) estaban en Colombia (si se incluyen juntas comunales y organizaciones de base ascienden a unas 70,000. Otros autores señalan que el tercer sector en Colombia lo constituyen unas 140,000 organizaciones).

Mientras en 1960 las ONG internacionales canalizaban hacia el sur 2,700 millones de dólares en ayuda, en 1988 esa cifra ascendió a 6,000 millones. En 1993 los estados aportaban 43% a las ONG del norte, mientras que en países como Colombia 28% de los recursos de las ONG provenían del Estado. Aquí lo importante es destacar los **CIRCUITOS INTERNACIONALES DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y DEMOCRÁTICA** que proveen la

mayoría de los recursos para el funcionamiento de las organizaciones sociales de base o para que las ONG y otras entidades puedan asesorar a las organizaciones de base en distintos campos, posibilitando el surgimiento de nuevas organizaciones y la continuidad de procesos organizativos.

En los estudios sociales se reconoce que las ONG desempeñan cierto papel técnico en el desarrollo, lo que no permite valorar suficientemente su incidencia, tal y como ocurre con los diversos actores situados en esa "zona intermedia ubicada entre los considerados actores por excelencia (los campesinos, los pobladores de las barriadas urbanas, las organizaciones de base, las minorías étnicas) y los polos político y económico (el estado y las empresas capitalistas).

Las ONG han cumplido un importante papel en el fortalecimiento del tejido social, el apoyo y construcción de organizaciones de base, la construcción de redes de intercambio y acción social, el desarrollo de metodologías de trabajo, el mejoramiento de las actividades de las organizaciones sociales, el desarrollo de movimientos sociales, la repre-

1 Uribe, María Victoria y Restrepo, Eduardo (Eds). *Antropología en la modernidad*, Santafe de Bogotá, Instituto de Antropología-Colcultura, 1997, pp. 207-251.

sión autónoma y el protagonismo político de organizaciones de base.

2. QUÉ SOMOS

♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦ ♦

Entender qué somos: organizaciones con normas de funcionamiento (no un grupo espontáneo), de carácter civil (no estatal), constructoras de espacios y política pública, prestadoras de servicios a terceros (no a los asociados), que sus excedentes (si los tiene) los reinvierte en la actividad social (no en el patrimonio de los dueños), con una motivación solidaria y altruista.

Si las miramos en relación con los actores y espacios con que interactúan, las ONG pueden definirse como cuasi-empresas, cuasi-partidos, cuasi-universidades y cuasi-organizaciones sociales.

Somos cuasi-empresas en la medida que obtenemos unos recursos que se deben manejar racionalmente, responder por productos acordados en convenios o contratos, en un tiempo determinado y satisfaciendo una necesidad específica del público. Cada vez más se pregunta por la calidad del servicio y la satisfacción del cliente. En este sentido nos definimos más como empresas sociales que distribuyen sus excedentes en el propio servicio y no en acumular el patrimonio de unos dueños de manera individual. Trabajamos sin ánimo de lucro, pero no con ánimo de pérdida.

Somos cuasi-partidos en la medida que la presente crisis de la política y los políticos, y sobre todo la crisis de representación, ha permitido la emergencia de nuevos actores y movimientos sociales que como las ONG se expresan en el campo de lo público y procesan temas e intereses comunes de la sociedad como los derechos humanos, la paz, la democracia, el desarrollo social, las reformas políticas, la justicia. Estos son temas donde las ONG han venido construyendo una opinión sin que los partidos logren jalonar una opinión ni las guerrillas copar el espacio por las dificultades de legitimación que tienen.

Se reconoce que las ONG desempeñan cierto papel técnico en el desarrollo, lo que no permite valorar suficientemente su incidencia, tal y como ocurre con los diversos actores situados en esa "zona intermedia ubicada entre los considerados actores por excelencia (los campesinos, los pobladores de las barriadas urbanas, las organizaciones de base, las minorías étnicas) y los polos político y económico.

Somos cuasi-universidades en la medida que trabajamos en la producción y circulación de conocimientos y saberes, en la producción de metodologías de trabajo, en la construcción de tecnología social. Actuamos en el campo de producción de saberes muy ligados a la experiencia, en la producción de un conocimiento comprometido con la acción social. Cada vez más nuestros puntos de referencia se sitúan en la calidad producida por el "saber académico", en los procesos de búsqueda del saber desarrollado desde entidades dedicadas a la investigación como Colegios de Ciencias o de alianzas con las universidades para impulsar conjuntamente posgrados o formación continua.

Somos cuasi-organizaciones sociales en el sentido de tener nuestros programas y recursos orientados a promover la organización de los diversos sectores sociales excluidos y su fortalecimiento, en la reflexión sobre su situación y para construir propuestas desde y para ese mundo. De movilizar recursos para fortalecer la organización social, sus luchas y su esfuerzo para llenar de pueblo a la democracia. Así hayamos pasado de considerarnos parte de él, sin voz propia, a ser acompañantes con voz a medias o a considerarnos como actor social y político con voz propia relacionándonos desde allí con los otros movimientos y organizaciones sociales.

Todo esto nos plantea preguntas sobre el papel, perfil y quehacer propio de las ONG desde cada uno de estos actores que ve surgir competidores de propuestas, iniciativas y recursos.

3. EXIGENCIAS A LAS ONG



Desde lo anterior se le hacen varias exigencias a las ONG:

Desde el mercado: como empresas sociales que somos, estamos en un mercado competitivo por otras empresas o por “profesionales empresa” que nos hacen la pregunta sobre la misión o el para qué de lo que hacemos, sobre la calidad y el costo de lo que ofrecemos, de la calidez del servicio. Ya no existen los mercados internos o cautivos.

Se nos exige hoy: definir claramente el producto o servicio a ofrecer, producir servicios eficientes, de calidad y bajos costos, y cubrir los sectores más pobres de los pobres, los que están en los márgenes que son menos rentables.

... **Q**ué somos: organizaciones con normas de funcionamiento (no un grupo espontáneo), de carácter civil (no estatal), constructoras de espacios y política pública, prestadoras de servicios a terceros (no a los asociados), que sus excedentes (si los tiene) los reinvierte en la actividad social (no en el patrimonio de los dueños), con una motivación solidaria y altruista.

Desde los partidos políticos: está el reto de construir una cultura política democrática, como ambiente propicio para el desarrollo de los partidos, la construcción de propuestas y agenda política para el país, el desarrollo y consolidación de sujetos políticos más allá de la acción política de los movimientos sociales. Es el reto de ser sujeto político sin copar el espacio propio de los partidos. En el caso colombiano, además hay un reclamo desde los actores armados (guerrillas y paramilitares), y por su incidencia en los poderes locales, el que se apo-

ye a uno u otro y se intimida a quién se supone apoya al contrario.

Desde las comunidades: se presiona por solucionar, cada vez más, demandas sociales incrementadas por el modelo de desarrollo imperante que ha profundizando el paternalismo. Desde esta opinión se reclama por el margen de sostenibilidad que las ONG se apropian o por la existencia de una intermediación remunerada. Otros exigen negociar cada paso con sujetos constituidos, sería una negociación entre sujetos con intereses distintos y aportes diferenciados.

Desde las universidades: el desafío es la producción de nuevos conocimientos con la rigurosidad del saber académico manteniendo el horizonte de la transformación social. Es el diálogo de dos experiencias con proyecciones propias donde la universidad se acerca a la comunidad más por la vía de conseguir ingresos a través de los programas de extensión que por la producción de un saber interesado en resolver los problemas de las comunidades.

Desde la globalización: tenemos el reto de mirar mas allá de nuestro entorno local o nacional, de conocer lo que pasa con nuestras fronteras, y con los similares de otras latitudes, de pensar y actuar global y localmente.

La exigencia hoy desde lo internacional es asumir la agenda global (lucha contra el terrorismo, paz, derechos humanos, medio ambiente, género, fortalecimiento de la democracia, justicia, desarrollo humano) reconstruyendo los sueños y buscar la autosostenibilidad (política, financiera y académica) al interior de cada país, apoyándose en los recursos propios.

El desafío, además, es cómo hacerse visible, ser reconocido, incidir, trabajar en el mundo (no sólo en su localidad) y tener autonomía.

Desde el Estado: frente a un estado benefactor paternalista se erige otro que no sólo traslada a los particulares la prestación de servicios públicos esenciales sino que diluye su responsabilidad como garante o responsable en últimas de que

toda la ciudadanía disfrute de esos derechos. Por lo demás, es un estado que quiere reducir costos.

La exigencia es entonces: prestar servicios con amplia cobertura y baratos llevándonos a la lógica del contratista; presión a asumir el plan de gobierno o acallar la oposición con asignación de recursos, e invitación a participar de la corrupción con la exigencia de porcentajes o cuotas por la aprobación de un contrato que privatiza en unos funcionarios la acción del Estado.

Todo esto nos plantea preguntas sobre el papel, perfil y quehacer propio de las ONG desde cada uno de estos actores que ve surgir competidores de propuestas, iniciativas y recursos.

Desde los medios de comunicación: la información oportuna a la ciudadanía y sobre todo la construcción de legitimidades y control social requieren de los medios de comunicación. Allí hay, como miembros de la sociedad, un reclamo por información oportuna y objetiva y desde estos hacia las ONG la exigencia de transparencia, sencillez en el mensaje, agilidad, permanencia y visibilidad desde el planteamiento de que "lo que no está en los medios no existe".

4. PROYECCIONES FUTURAS



Ante la crisis de la cooperación y del papel de las ONG y con pocos recursos internos los escenarios son:

- Oficinas especializadas prestadoras de servicios, acabando con el "servicio a terceros", con la construcción de espacios públicos y el fortalecimiento de actores sociales y políticos. Para ello se ha ganado experiencia y sobre todo se han profesionalizado los equipos de trabajo. Es el paso de ser compañeros, luego acompañantes del proceso, mas adelante interlocutores y hoy ser consultores.
- Ser centros de investigación de una universidad o ejecutar programas de posgrado manteniendo su aporte a las teorías críticas y sosteniéndose financieramente en el público.
- Canalizadoras de intereses comunes específicos, es la ampliación de las necesidades colectivas y el surgimiento de múltiples campos de atención para el bienestar colectivo, ya no sólo en unos tradicionales como salud y educación sino en otros como el espacio público, la recreación e incluso la defensa de un derecho humano violentado.
- Promotores de una ciudadanía plena, "grupos humanos que canalizan lo mejor de sus energías sociales en torno al ejercicio de la ciudadanía plena y responsable, en canalizadores de solidaridad para con otros necesitados y en activos promotores de la vida cívica y defensores del interés común".²
- El cierre de las ONG ante la profundización del conflicto armado, especialmente las que trabajan por la paz y los derechos humanos o el retiro de la cooperación.

IMAGINAR Y TRABAJAR POR LA INCLUSIÓN: DESAFÍOS DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN MÉXICO

Rafael Reygadas Robles Gil¹

1. AL VOLVER LA VISTA ATRÁS

El Grito de las y los Excluidos, los movimientos indígenas de México y Ecuador, la participación de las sociedades civiles de América en Seattle, Porto Alegre, Cancún o Quebec son, sin duda, huellas, icebergs de nuevos paradigmas simbólicos que implican movimientos arraigados en una profunda recomposición social del continente frente al modelo civilizatorio dominante. En este contexto globalizado y complejo, ¿cuáles son hoy los sueños que proyectan a las organizaciones civiles (OC)² hacia adelante y dan sentido a sus quehaceres cotidianos?, ¿cuáles son los principales desafíos

que enfrenta en la coyuntura actual una agenda mexicana incluyente como parte de una propuesta ciudadana que trasciende las fronteras nacionales?

Las OC en México surgieron en los años sesenta, bajo la figura jurídica de asociaciones civiles sin fines de lucro, se orientaron a desarrollar servicios profesionales dirigidos a grupos populares en el campo y en la ciudad.

Sin duda que el caso mexicano es singular en América Latina, pues ahí gobernó un par-

1 Fundador de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y Profesor Investigador de la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana.

2 En el caso mexicano preferimos hablar de organizaciones de la sociedad civil (OC), que de organismos no gubernamentales (ONG) porque esta denominación expresa de manera afirmativa identidades sociales orientadas al bien público, la defensa de los derechos humanos, la sustentabilidad del desarrollo y la paz. Ciertamente la denominación ONG, utilizada desde el 25 de junio de 1945 en el capítulo X, artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas que a la letra dice: "El Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo", reconoce este tipo de identidades en el contexto de un universo más amplio de organizaciones de la sociedad civil. Se puede consultar: Gutiérrez de Velasco Gutiérrez, José Ignacio, *Las ONG en México*, UNAM, México, 1999, p., 29.

tido de estado de 1929 a 2000, es decir durante 71 años continuos; el secretario general de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), estuvo al frente de ella durante 56 años; tuvieron que pasar 60 años para que ganara las elecciones un primer gobernador de oposición, en uno de los 32 estados de la república; pasaron casi 90 años para que los habitantes de la Ciudad de México tuvieran derecho a elegir a su jefe de gobierno.

Las OC en México surgieron en los años sesenta, bajo la figura jurídica de asociaciones civiles sin fines de lucro, se orientaron a desarrollar servicios profesionales dirigidos a grupos populares en el campo y en la ciudad. En sus orígenes llevaron a cabo experiencias aisladas de intervenciones profesionales entre sectores de la periferia de la sociedad en respuesta a demandas sociales campesinas, urbano populares, sindicales e indígenas referidas al mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo. De esta manera las organizaciones civiles fueron constituyendo su identidad en el proceso mismo de desplegar su imaginario a través de sus propias prácticas.

Las OC, durante las dos últimas décadas del siglo XX, a raíz de la instauración autoritaria de la civilización neoliberal, respondieron a nuevas demandas de promoción del desarrollo sustentable, a luchas tenaces a favor de la equidad, al develamiento de los mecanismos ocultos de un sistema político apuntalado sobre la base del fraude electoral, al impulso y defensa de todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales; se orientaron así a formar contrapesos organizados al proyecto social dominante y a las prácticas sociopolíticas autoritarias de corte corporativo, presidencialista y clientelar. De esta manera, las OC, en el proceso de trabajar por objetivos de desarrollo sustentable, de género, de derechos políticos, se constituyeron a sí mismas como sujetos sociales, perfilaron un horizonte estratégico propio, se hicieron "parte activa" del conjunto de la sociedad civil, articularon movimientos civiles y políticos, e incidieron, con cierta fuerza, en el proceso de transición a la democracia.

De esta manera, las OC, en el proceso de trabajar por objetivos de desarrollo sustentable, de género, de derechos políticos, se constituyeron a sí mismas como sujetos sociales...

Las OC, para impulsar sus objetivos, empezaron a tejer redes para posicionarse ante problemas importantes de política pública, para contar con dispositivos colectivos de defensa de los derechos humanos, para optimizar sus escasos recursos, así como también para defender su identidad. De este modo, surgieron a partir de 1990 redes temáticas y territoriales que incidieron en aspectos nodales de la vida pública nacional.

Entre los logros relevantes de las OC y sus redes en este período se encuentran:

- un conjunto de experiencias y metodologías de observación electoral ciudadana que contribuyeron a la reforma política y particularmente a lograr la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE), piedra angular de las elecciones de 1997 y 2000,
- acciones civiles concertadas América del Norte frente a un Tratado de Libre Comercio totalmente asimétrico y desventajoso para los pueblos de los tres países,
- iniciativas civiles por una paz que resuelva las causas del conflicto en Chiapas y eleve rango constitucional los derechos indígenas,
- luchas por una Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social que reconozca la identidad de las OC,
- articulaciones a escala de los estados y del país para conformar "Poder Ciudadano" como una red civil frente a la coyuntura del cambio político en el país.

Así pues, a través de diversas luchas las OC y sus redes contribuyeron al cambio político en el país y al triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000. Mientras algunas relaciones sociales han cambiado, otras permanecen, pero cier-

tamente aparece un momento de institucionalización de algunas de las iniciativas y propuestas de las organizaciones civiles.

2. LOS DESAFÍOS DEL NUEVO MILENIO



La nueva coyuntura mexicana, sea cambio de gobierno o cambio de régimen, ha modificado y seguirá modificando los escenarios económicos, sociales, culturales y políticos en los que las OC y sus redes impulsan la sustentabilidad del desarrollo, los derechos humanos, la democracia y la paz. La realidad se ha complejizado y es necesario tener un análisis fino de las diferentes perspectivas y tendencias que empiezan a desplegarse. ¿Cuáles son los principales desafíos que las OC tendrán que enfrentar en el próximo período? Apuntamos solamente algunos para invitar a la discusión.

a) La corresponsabilidad en políticas pública

Hoy el escenario político es diferente. Aparece el desafío de profundizar los cambios políticos, incidir en los escenarios económicos y sociales, y contribuir a una paz justa. Sin embargo, la estrategia económica previsible no solamente es semejante a la trazada por los sexenios anteriores, sobre todo en lo que se refiere a las posiciones frente al mercado interno, el salario, el empleo digno, la pérdida de soberanía sobre los energéticos y el comercio globalizado. En estos terrenos es indispensable la suma y articulación de fuerzas nacionales e internacionales para frenar las lógicas de debilitamiento extremo de los estados nacionales y la exclusión creciente, proponiendo otras agendas y caminos.

Algunas dependencias gubernamentales relacionadas especialmente con el desarrollo social y con el campo de las organizaciones civiles han sido ocupadas por compañeros que lucharon en las OC durante muchos

años y que conocen bien los problemas sociales, ¿será posible articular estrategias que redunden con mayor eficacia en beneficio de la gente?, en estos casos, ¿cuál debe ser la actitud de las OC y sus redes, cuáles su palabra y su posición, cuáles sus propuestas?

Así pues, a través de diversas luchas las OC y sus redes contribuyeron al cambio político en el país y al triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000. Mientras algunas relaciones sociales han cambiado, otras permanecen, pero ciertamente aparece un momento de institucionalización de algunas de las iniciativas y propuestas de las organizaciones civiles.

Paradójicamente habrá iniciativas venidas de los nuevos gobiernos que podrán ser aprovechadas por las OC, por las organizaciones sociales y por la sociedad civil en general: programas de política social; proyectos de coinversión; convocatorias a iniciativas públicas conjuntas; espacios para construir la paz que permitan articular organizaciones sociales y civiles; iniciativas de ley, espacios de contraloría y vigilancia ciudadana con derecho a voz y voto, y muchas otras. Sin embargo, el conjunto de las organizaciones civiles contará con menos gente con experiencia para participar en estos retos y para desplegar sus propias iniciativas y agendas. Es por eso que la nueva realidad no está exenta de riesgos, pues cuando compañeras/os de dirección de diferentes redes, colectivos y centros han ocupado puestos de gobierno, la formación intencionada de relevos en las OC y sus redes se transforma en un desafío crucial. Ahora bien, los liderazgos

se forjan fundamentalmente a través de las luchas sociales y de la reflexión formativa de las mismas. Es por eso que se hace necesario crear, inventar y participar en movimientos sociales y civiles, a fin de perfilar nuevos horizontes, definir estrategias, comprometerse con sujetos sociales organizados, realizar articulaciones y prácticas que sean capaces de implicar la vida entera de nuevas y nuevos dirigentes, a fin de optimizar esfuerzos, y en la práctica y en la formación, forjar nuevas direcciones.

b) La autonomía de las OC

Ciertamente cuando la lógica autoritaria en el terreno de la política ha cedido, es necesario no sólo imaginar nuevas rutas y mapas, sino también, volver a configurar un imaginario que genere significados y oriente los nuevos quehaceres del conjunto de las organizaciones civiles.

El pasado colectivo y las luchas de las OC y sus redes se dieron en muy diversos terrenos sociales y políticos, a menudo a partir de la confrontación con el gobierno, desde una identidad de oposición, que sin ser antibernamental, sí tuvo en su autonomía con respecto de los gobiernos un elemento clave de identidad y quehacer. Apenas muy recientemente, hace no más de una década, las OC incrementaron, a partir de su trabajo y su experiencia, su capacidad de propuesta pública en diversos terrenos. Los cambios democráticos van abriendo también nuevos campos de trabajo: el municipio y el poder local; la formación ciudadana; la asesoría a proyectos productivos comunitarios y de comercialización de mayor alcance, entre muchos otros.

Recientemente las OC han sido invitadas a participar en estrategias y actividades en una lógica de cooperación y corresponsabilidad con gobiernos locales o con dependencias gubernamentales, a través de contratos específicos. Convocatorias a tomar parte en tareas de vigilancia ciudadana relacionadas con diferentes responsabilidades gubernamentales y otras. Hay aquí propuestas que es necesario socializar, conocer, discutir y jerarquizar, a fin de perfilar aquellos

espacios en los que interese participar, con el fin de preparar y disponer las fuerzas, casi siempre escasas, hacia objetivos definidos en la propia estrategia. El reto es comprometerse y conservar la capacidad de las OC de definir sus propias prioridades.

Los cambios democráticos van abriendo también nuevos campos de trabajo: el municipio y el poder local; la formación ciudadana; la asesoría a proyectos productivos comunitarios y de comercialización de mayor alcance, entre muchos otros.

c) La interlocución con gobiernos

En los últimos años las acciones de las organizaciones civiles han ido proponiendo puntos claves de agenda pública que han sido presentados, discutidos y negociados con diferentes gobiernos y autoridades públicas.

Las tareas de interlocución han significado aprendizaje para precisar aspectos centrales, procesos y diálogos que se traduzcan a cambios reales en la política pública. Muy a menudo han tenido que ser acompañados de presión social pues la tradición autoritaria escuchaba poco si nos se daba la movilización de la sociedad. Baste recordar el control autoritario de los procesos electorales por el mismo gobierno, o los planteamientos cerrados de la Secretaría de Comercio y de Hacienda frente a la búsqueda de alternativas más incluyentes en lo que se refiere a perspectivas comerciales.

Aquí los desafíos adquieren una doble complejidad: por un lado el cambio de mentalidad tanto de las organizaciones civiles como de los funcionarios de gobierno para que las inercias anteriores no impidan una etapa de corresponsabilidad pública frente a los grandes problemas nacionales; y por otro, es necesario establecer una estrategia capaz de cambiar la correlación de fuerzas en lo que se refiere a importantes decisiones económicas que además de ser incluyentes

lleven al país a mejorar efectivamente el empleo productivo y digno, el poder adquisitivo de la gente y la vigencia plena de los derechos económicos, sociales y culturales.

d) Las articulaciones civiles y sociales

Ciertamente las OC tienen el desafío de incrementar su capacidad profesional de propuesta, operación y seguimiento de asuntos fundamentales de su agenda, al mismo tiempo que construyen vínculos con organizaciones sociales y con otras organizaciones civiles, a fin de seguir incidiendo en políticas sociales y en la reforma del estado, y tener fuerza para incidir también en los rumbos y estrategias económicas.

Las OC y sus redes han participado y se han relacionado, con muchas otras redes locales, estatales, nacionales e internacionales. Una expresión compleja de las articulaciones civiles ha sido la red de Poder Ciudadano, que recogió el acumulado de diez años de vínculos entre redes y luchas ciudadanas por la democracia, elaboró agendas estatales y una agenda nacional que como fruto de las propuestas civiles de cara a siete décadas de presidencialismo y autoritarismo de estado, sumó en una bandera luchas desplegadas en los últimos treinta años. Sin embargo, esta construcción teórica y programática, a modo de conjunto de demandas expresadas en un programa civil, no articuló suficientemente las fuerzas reunidas en torno a las propuestas, ni su forma organizativa se consolidó en el conjunto inicialmente autoconvocado para enfrentar la coyuntura, sin negar que posicionó puntos importantes de la agenda ciudadana ante el nuevo gobierno.

***A**quí los desafíos adquieren una doble complejidad: por un lado el cambio de mentalidad tanto de las organizaciones civiles como de los funcionarios de gobierno para que las inercias anteriores no impidan una etapa de corresponsabilidad pública.*

El sujeto colectivo de las agendas está por construirse. En algunos lugares como en Jalisco o en algunas mesas de trabajo con el equipo de transición del nuevo gobierno federal se han logrado avances significativos: inclusión de amplios sectores, compromisos de organizaciones a nivel municipal y territorial, selección de ejes o nodos centrales que facilitan la sinergia de los diferentes actores, y otros.

Aunque redes de derechos humanos, de paz y de acción frente al libre comercio, han desarrollado vínculos internacionales, como gérmenes de una ciudadanía globalizada, sigue siendo un desafío fuerte la definición de propuestas y mecanismos que mejoren la articulación internacional de las OC a fin de contar con información de calidad y oportuna, y, sobre todo, para sumar iniciativas y fuerzas sociales que permitan impulsar propuestas de mayor impacto a escala global.

En relación con el trabajo en redes es necesario hacer un buen balance que permita precisar en sus justos términos los alcances y limitaciones de las diversas experiencias y trazar estrategias y prioridades de participación a futuro. Las OC y sus redes han sido la afirmación de un imaginario de quehaceres colectivos más allá de quehaceres individuales, o mejor, de quehaceres individuales orientados a articular esfuerzos colectivos; pero también han sido "una parte", una parcialidad de la respuesta a retos, oportunidades y demandas. ¿Cómo las nuevas situaciones reclaman transgredir límites, inventar fusiones, articulaciones locales, nuevas mezclas y sinergias civiles para ofrecer caminos viables, amables y eficaces para incidir en política económica y en políticas públicas en general, transformando estudios en movimientos, y aprovechando oportunidades para construir poder ciudadano histórico, real?

e) Los financiamientos

Las OC mexicanas nacieron vinculadas a los recursos y a las políticas financieras de la cooperación al desarrollo de agencias internacionales, sobre todo europeas, de origen cristiano tanto católicas y protestantes, como de grupos solidarios y gobiernos.

Con el cambio de configuración de los grandes bloques económicos mundiales, las prioridades de la cooperación al desarrollo han ido cambiando, a menudo más allá de las convicciones sociales e ideológicas de muchos de sus trabajadores, y en las que incide fuertemente el peso de las estrategias geopolíticas y económicas de los países y de sus gobiernos. A veces las agencias pueden rescatar su identidad en nuevas circunstancias, a veces son absorbidas por los hilos conductores neoliberales. En cualquier caso, el panorama de las formas de financiamiento de las actividades comprometidas con la transformación de la realidad latinoamericana a favor de la mayoría de la gente ha cambiado. Los financiamientos van cambiando rápidamente sus prioridades y criterios, a veces sin tomar en cuenta en las decisiones a los socios de este continente. Trazar estrategias para obtener y generar recursos propios, flexibilidad para concursar por fondos públicos o multilaterales, crear nuevas propuestas, nuevos mecanismos y nuevas relaciones financieras, luchar por nuevas leyes que favorezcan su quehacer a favor del interés público, son retos cruciales para el futuro de las organizaciones civiles.

La disminución de recursos para la mayoría de las OC en lo particular es un hecho, y muchos centros han tenido que reducir sus programas, su personal, deteriorar salarios y disminuir prestaciones laborales. El problema es grave y es signo de profundos cambios en la escenografía general del quehacer civil.

Las OC cada vez más están siendo llamadas a participar en proyectos públicos bajo contratos específicos. ¿Qué experiencias de corresponsabilidad con gobiernos municipales o estatales se han desarrollado en los centros y en los estados que puedan ser socializadas y multiplicables? ¿Con qué criterios participar en ellos? ¿Cómo socializar las experiencias de coinversión? ¿Cuáles son los alcances y los límites de este tipo de proyectos? ¿Bajo qué criterios participar en estos espacios? ¿Con qué prioridades? ¿Con qué alianzas y articulaciones? ¿Qué recursos humanos, técnicos y financieros especializados se necesitan para asumirlos? ¿Cómo mantener la autonomía de las OC sobre sus procesos de decisión?

Las organizaciones civiles y sus redes en México jugaron al final del milenio un papel muy importante que hoy las coloca en un horizonte distinto de expectativas y de incidencia en las políticas públicas. Hoy se hace necesario un proceso de discusión profunda y de amplia participación con miras a afinar un proyecto común...

La Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social aprobada en el Distrito Federal, una vez expedido su reglamento, hará posible crear empresas colectivas que destinen su ganancia al objeto social de las OC, toda vez que impulsará la disposición de fondos públicos para actividades orientadas al bienestar de la población. ¿De qué manera serán asumidas todas estas nuevas perspectivas financieras por las OC?

A modo de síntesis

Las organizaciones civiles y sus redes en México jugaron al final del milenio un papel muy importante que hoy las coloca en un horizonte distinto de expectativas y de incidencia en las políticas públicas. Hoy se hace necesario un proceso de discusión profunda y de amplia participación con miras a afinar un proyecto común, sus lineamientos estratégicos, alianzas, relaciones y/o fusiones con otras organizaciones y redes civiles. Igualmente se requiere precisar relaciones y compromisos con organizaciones sociales, partidos, iglesias y gobiernos locales, estatales y federal, de tal manera que las redes de OC se doten de una visión compartida, de una misión colectivamente precisada y de programas y campos de trabajo asumidos y recreados por todas y todos, configurando una nueva política y una estructura organizativa que permita seguir contribuyendo a la transformación del país a favor de la gente sencilla del pueblo, hoy excluida de las decisiones importantes del rumbo del país.

¿POR QUÉ CALIFICAMOS DE “ESPINOSO” EL TEMA DE LAS ONG EN CUBA?

Nydia González Rodríguez ¹

En la década de 1990 comienza a escucharse, cada vez con más frecuencia, el debate sobre el tema de la sociedad civil en Cuba y con él, el de las ONG, término para muchos de nosotros, entonces desconocido. A lo nuevo del tema se unía la multiplicidad y divergencia de los enfoques: los que negaban rotundamente la existencia de la sociedad civil en Cuba, porque se había negado en el socialismo europeo o porque no querían reconocer su existencia dentro de la “dictadura de Castro”; los que la calificaban como naciente o en proceso de fortalecimiento; mientras otros la reconocían plena y sin defectos. Tampoco faltó quien identificó absolutamente estos dos términos. Creo que en esos momentos muchos fueron víctimas de confundir la existencia del fenómeno con su estudio, o el deseo con la realidad.

Diez años después el asunto es más claro, aunque no menos polémico. Sigue interesando a amigos y enemigos, los primeros para ayudarnos en los retos sobre su teoría y su práctica; los segundos, para utilizarlo

como “probada” arma que dinamita la Revolución desde dentro.

En la década de 1990 comienza a escucharse, cada vez con más frecuencia, el debate sobre el tema de la sociedad civil en Cuba y con él, el de las ONG, término para muchos de nosotros, entonces desconocido.

Acepto abordar el tema, porque considero La Piragua un espacio de Educación Popular; por tanto, no temo emitir criterios no especializados, pues han sido adquiridos en mi práctica como cubana y trabajadora de la ONG “Asociación de Pedagogos de Cuba”.

Mi punto de vista, como el de todos, está sesgado por el compromiso con mi ideología, y me acerco al tema a partir de las dudas,

¹ Es Presidenta de la Asociación de Pedagogos de Cuba y dirige el proyecto educativo “Colectivo de Investigación Educativa (CIE) Graciela Bustillos” que impulsa la educación popular y la investigación acción participativa (IAP) entre los educadores cubanos. Es Fiscal del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL). Ha sido profesora de la Escuela Normal para maestros de Pinar del Río y durante diez años fue responsable de enseñanza de adultos a escala nacional.

cuestionamientos o inseguridades manifestadas por amigos latinoamericanos.

Quisiera comenzar la reflexión con un acto de constricción colectiva, porque al enjuiciar la sociedad civil y las ONG en Cuba, tanto ustedes como nosotros, hemos cometido pecado de incoherencia entre el discurso y la acción, al obviar algunos criterios consensuados entre los educadores populares, como son:

- el contexto como punto de partida,
- el análisis del fenómeno como proceso contradictorio, dinámico y alimentado por las luchas;
- lo diferente no es razón suficiente para la exclusión,
- la tolerancia es la posibilidad de convivir con el diferente para luchar contra el antagónico;
- nada está dicho definitivamente.

De este rosario de pecados a algunos nos toca más de uno, pero lo importante es que la absolución está en reconocerlos.

¿Por fin, hay o no hay ?

En las décadas anteriores a 1959 existió en Cuba una sociedad civil que respondía al modelo político, económico y social que fue radicalmente transformado por la Revolución triunfante cuya legitimidad estaba respaldada por el apoyo casi unánime del pueblo.

En muy poco tiempo cambia la faz de la sociedad cubana, se rompen viejos moldes, se organiza todo de forma diferente, se inician las legislaciones que daban formalidad al proceso, varios años de institucionalización del país preparan un nuevo modelo político, económico, social, cultural, donde las relaciones del Estado con las instituciones sociales tiene un nuevo carácter, fundamentado por las nuevas relaciones de producción.

Esa sociedad civil es absolutamente diferente a la anterior, pero nadie podría negar que existe y se fortalece cada vez más. Muchos para diferenciarla la califican como socialista.

Igual ocurre con las ONG; si bien era nuevo el vocablo, se conoce en Cuba desde fi-

nales del siglo XIX la existencia de asociaciones voluntarias de grupos de personas unidas por intereses profesionales, culturales, amistosos, fraternales, recreativos, etc., sin fines de lucro e inscritas legalmente. Como personalidades jurídicas estaban obligadas a funcionar en el marco de las leyes del país. Es decir existían con otro nombre.

***E**sa sociedad civil es absolutamente diferente a la anterior, pero nadie podría negar que existe y se fortalece cada vez más. Muchos para diferenciarla la califican como socialista.*

Con la estampida de la burguesía al triunfo de la Revolución se disolvieron muchas de esas organizaciones, no obstante, nacen otras y de hecho las estadísticas demuestran que la gran mayoría surgen después del 1959.

La segunda mitad de la década de 1980, constituyó para Cuba un período de reconocimiento de errores e insuficiencias y sobre todo de grandes aprendizajes. Al ser sometida a análisis integral toda la práctica revolucionaria y al cuestionarse muchas concepciones concebidas hasta entonces como certezas, no sólo rectificamos errores, sino psicológicamente nos fuimos preparando para ver desde otras ópticas los mismos problemas. En esa etapa Cuba promulga la Ley de Asociaciones, su Reglamento y el Código Civil en el que se reconoce nuevas formas de Asociaciones, y se estimula el nacimiento de nuevas asociaciones emanadas de nuestra sociedad civil popular.

No sólo aprendimos de nuestros errores sino de los cometidos en Europa del Este, "donde no se forjó un sistema de relaciones sociales integralmente socialista y se mutiló la jerarquía de superestructura dimensionando el papel de una institución: el partido², error que aprovechó muy bien el imperialismo para garantizar que el socialismo

no muriera de muerte natural, sino de una puñalada desde dentro.

La terrible realidad del Período Especial (década de los 90), entre cuyas causas no podemos dejar de señalar la debacle del socialismo europeo y el recrudecimiento del bloqueo norteamericano nos obligó a buscar nuevos caminos, a adoptar nuevos vocablos, a reconocer la necesidad de organizarnos para paliar el embate que ahora venía de todas partes.

Todos nos sentíamos pisando un terreno nuevo, desconocido y peligroso. Se iniciaban relaciones con instituciones de países que hasta hacía muy poco eran "los otros" y también conocimos de algunas con intereses no tan sanos, y hasta trataron de reducir o manipular la disposición de cooperación de agencias europeas. Todo era tan nuevo, pedir ayuda en lugar de brindarla, asumir papeles un tanto "gerenciales", sentirnos hasta cierto punto cuestionados, era una situación para la cual la mayoría no estábamos preparados.

A todos estos sentimientos de desconcierto, temor, incapacidad, etc., se une la expresa amenaza del tristemente famoso carril 2 de la Ley Torricelly. Muy rápido se materializa la amenaza: EE.UU. estimula y fomenta la creación de grupos que si bien no llegan a sobrepasar la cifra de las 1000 personas, aumentando con ello el desconcierto, los recelos fundados. Considero que este factor influyó en la disminución del ritmo de crecimiento de las ONG después de 1993.

La terrible realidad del Período Especial
(década de los 90), entre cuyas causas
no podemos dejar de señalar la debacle
del socialismo europeo y el recrudecimiento del
bloqueo norteamericano nos obligó a buscar
nuevos caminos, a adoptar nuevos vocablos,
a reconocer la necesidad de organizarnos...

Estos grupos con fines y objetivos bien definidos de subversión y ataque al proyecto social que refrenda nuestra Constitución,

son sobredimensionados en el exterior. En Cuba es distinto, no tienen impacto, porque conocemos sus verdaderas motivaciones migratorias y económicas, sus malos manejos financieros y su fiel servilismo a la voz foránea. A nadie engañan y por eso no logran captar ni a aquellos que comparten sus mismos fines políticos, pues no se sienten representados por ellos.

Estos grupúsculos no son clandestinos, viven en Cuba, no han sido sus organizaciones reconocidas legalmente, dado que sus fines atentan contra los principios en que se inspira nuestra Constitución; pero no obstante ellos reciben importantes financiamientos de los EE.UU. utilizados fundamentalmente en beneficio personal. El senador Helms anunció que para este cuatrienio le serán entregado a estos grupúsculos cubanos 400 millones de dólares, es de esperar, pues, que aumenten su nivel de vida.

Haber vivido el peligro que significó esa etapa, hace que uno juzgue demasiado severamente a los intelectuales que tratan de no ver los cambios del contexto y pretenden sacar viejos argumentos para imaginar que todo sigue igual; a los que al borde de la locura esperan resultados diferentes haciendo lo mismo; a los que se sintieron amenazados y no encontraron las mejores medidas; a los amigos que suelen nadar bien fuera del agua. Y que felicite y reconozca a los que con claridad meridiana han defendido posiciones más estratégicas, los que asumieron el riesgo con plena confianza en el pueblo y en la Revolución, también a aquellos que en la medida en que se han sentido más seguros han variado sus criterios y sobre todo a los amigos que con las críticas agudas, o a través de la cooperación solidaria, nos ayudan y acompañan en este camino. A nadie engañamos sobre nuestra meta, que no es otra que continuar fortaleciendo el tejido social con valores de justicia y equidad, de dignificación de las personas. El socialismo que concebimos los cubanos y cubanas no es un fin al que se llega desde una teoría cerrada, sino un movimiento permanente de emancipación humana integral. Para ello construimos caminos, buscamos mejores atajos, pero de

ningún modo quiere decir que sea fácil el trayecto ni exento de piedras y riesgos.

Sobre las relaciones de las ONG con el Estado, claro que son diferentes a las que existen en la mayoría de los países, porque desgraciadamente este mundo se ha convertido en rehén del capital transnacional. La democracia representativa liberal, hoy hegemónica, concibe la participación ciudadana vinculada sólo a eventos electorales, mientras las personas están cada vez más alejadas de las instancias de toma de decisiones y ha desaparecido la sustancia de toda democracia real: el autogobierno del pueblo. Cuba aparece en este contexto como una opción diferente, que busca la reinserción en el mundo globalizado sin abandonar su propia estrategia de orden ni del proyecto libertario que ésta presupone.

En el caso cubano, el Estado es fruto de una revolución popular, respaldado hoy por la mayoría del pueblo y permanentemente amenazado y agredido por el vecino del Norte. La legitimación de ese Estado radica precisamente en el modelo de democracia participativa que desde las bases hace gobierno del pueblo. El perfeccionamiento en curso de estas instancias de poder ha implicado un proceso autocrítico y de búsqueda alternativa tanto a los modelos liberales de democracia formal, donde a las grandes mayorías se les ha expropiado la participación política sustantiva, como al fenecido modelo "estadocrático" del socialismo este-europeo. Esta realidad condiciona también las relaciones con las ONG cubanas.

Por lo general no somos ONG pequeñas, nuestro pueblo se asocia con facilidad, es emprendedor, confía en su fuerza, le gusta relacionarse, sentirse retado y sobre todo decidir. Tampoco somos antigubernamentales, al ser coincidentes nuestras aspiraciones de desarrollo humano con la política general del Estado cubano, el carácter alternativo como opositor no cabe en nuestro caso. El carácter alternativo se daría como vía o método, pero nunca como objetivo restaurador de una "sucursal" del gobierno mundial de facto, no legitimado por la sociedad civil internacional, que pretenden imponer los po-

deres hegemónicos transnacionalizados. El apoyo popular a la Revolución es un dato que, además de quitar base a cualquier proyecto disidente con el proyecto social, provoca inevitablemente la automarginación de los elementos antisistema, por lo que su presencia no se da ni como minoría en nuestras asociaciones.

Las ONG cubanas no queremos desarrollar acciones aisladas, por el contrario, nuestro gran reto es integrar a escala local el accionar de todas en función de potenciar la sociedad civil popular y elaborar participativamente la planeación estratégica local que permita a cada ONG insertar sus políticas y sus proyectos en función del logro de los objetivos estratégicos locales. En nuestras prácticas comunitarias inciden un número altísimo de organizaciones sociales, por lo que si no integramos y coordinamos las acciones, las consecuencias irían en detrimento del trabajo social. El tema de la integración ha estado en el centro de muchas sistematizaciones del trabajo comunitario en Cuba, en tanto se hace necesario superar la sectorialización de los espacios locales por diversos proyectos y organizaciones que inciden en los mismos. La formulación de autodiagnósticos generados por los propios sujetos está siendo cada vez más un antídoto efectivo contra la impronta de la "ideología de la delegación", de la cual no escapamos por décadas de excesivo paternalismo estatal.

Las ONG cubanas no queremos desarrollar acciones aisladas, por el contrario, nuestro gran reto es integrar a escala local el accionar de todas en función de potenciar la sociedad civil popular y elaborar participativamente la planeación estratégica local...

No pretendo en ningún sentido que imaginen que en nuestras prácticas no existen incomprensiones, recelos, falta de coordinaciones, burocratismo, defensas a ultranzas

de la iniciativa, afán de protagonismo, carencias participativas, manipulación de la decisión, incomunicación, o cualquier otro vicio, que para cualquier educador no dejan de ser retos educativos.

En Cuba no existe el peligro de que el Estado se desentienda de sus políticas sociales. En décadas anteriores esta voluntad fue asumida de manera paternalista, con un nivel de respuesta altísimo a las necesidades materiales y espirituales de la población, hecho que condicionó tanto a funcionarios como a los sujetos comunitarios. Limitado ese nivel de respuesta a partir de 1990 por la situación económica, decide estimular la autogestión comunitaria para la solución de problemas locales, estimular la cooperación extranjera y compartir la solución de problemas acuciantes (seguridad alimentaria, necesidades habitacionales, falta de medicamentos, recursos materiales que aseguren los servicios educativos y hospitalarios), pero sin desentenderse nunca de la responsabilidad que tiene, ni de la autoridad que le compete. Interpretaciones extremas de esta responsabilidad por parte de algunos funcionarios locales constituyen hoy trabas en el trabajo de desarrollo local.

La prioridad de problemas básicos en el rango de lo material da un carácter asistencialista a la cooperación y es un reto de las ONG cubanas potenciar cada vez más las metas autogestivas del desarrollo social. Existe la capacidad para atender las necesidades espirituales de la comunidad, al desarrollo socio cultural de la población, estimulando el accionar comunitario, el crecimiento de los sentimientos de identidad y pertenencia, el fortalecimiento de los valores éticos sociales, el desarrollo de las capacidades populares como sujetos democráticos, en fin elevar el rol que las ONG podemos desarrollar en Cuba.

¿Cómo son las relaciones de las ONG con la cooperación extranjera?

Trabajar por establecer relaciones de cooperación sobre la base de principios de

respeto mutuo, reconocimiento de nuestra historia y de las características de nuestra sociedad civil, ha sido tarea de nuestras ONG y de las agencias de cooperación solidaria que desde hace más de dos décadas trabajan en Cuba. Ni para nosotros ni para ellos ha sido fácil, nosotros porque desconocíamos todo: lenguaje, mecanismo, metodologías, no había experiencia de trabajar con extranjeros del mundo capitalista, nos cuesta hablar de problemas y carencias cuando el círculo deja de ser sólo de cubanos.

Para las Agencias extranjeras acostumbradas al trabajo con países del Tercer Mundo, con otras necesidades y otras potencialidades donde la cooperación se hace contra las estructuras del Estado, sin éste o sustituyéndolo, constituía un gran reto concebirla con el Estado como un actor presente en todos los proyectos. Un Estado con autoridad, que aporta, que permite la viabilidad de propuestas, suma esfuerzo, conoce el territorio, acostumbrado a mandar (con lo positivo y negativo que genera el ejercicio del poder), no excluimos casos que burocraticen, limiten la participación popular al emitir criterios preconcebidos, comuniquen autoritariamente, y hasta se conviertan en trabas, etcétera.

La prioridad de problemas básicos en el rango de lo material da un carácter asistencialista a la cooperación y es un reto de las ONG cubanas potenciar cada vez más las metas autogestivas del desarrollo social.

Percibo que la opinión general de las agencias de cooperación sobre el trabajo de las ONG en Cuba es positivo, pues valoran:

- Un mayor impacto de la cooperación dado el nivel de formación y compromiso de los sujetos, del apoyo local y la coincidencia entre los objetivos de la cooperación y las prioridades nacionales.

- Un avance gradual de la legitimidad de la política de la cooperación.
- La posibilidad de lograr la articulación entre los actores locales.
- Las posibilidades de sostenibilidad de los proyectos.
- La transparencia del manejo de los fondos.
- El respeto a las instancias co-financiadoras.

El organismo del Estado encargado nacionalmente de establecer políticas de cooperación y hacer posibles las relaciones entre las ONG y la cooperación con agencias extranjeras (MINVEC) hace esfuerzos (y considero que en los últimos meses con alentadores resultados) para agilizar los trámites de aprobación de los proyectos de cooperación, mejorar las relaciones interinstitucionales, pero aún falta la legislación que regule el trabajo de la cooperación y además decisiones fundamentalmente financieras y comerciales que faciliten a las ONG cubanas la ejecución de sus proyectos.

Lo que se me queda en el tintero...

Otro aspecto interesante al tratar el tema de las ONG en Cuba, pudiera ser el metodológico, pero me sería imposible abordarlo en este artículo, y sugiero a La Piragua dedicar un número para el trabajo con las comunidades y su metodología; sólo acoto a manera de noticia que hay un acercamiento consciente, aceptación creciente, e incorporación paulatina de las dimensiones de la educación popular. En efecto, en el trabajo de las ONG cubanas y cada vez más con mayor dominio y de forma más frecuente aparecen en la teoría, y fundamentalmente en la práctica, procesos de investigación acción participativa, productos y procesos comunicativos más dialogados, más democráticos, asociaciones más conscientes de sus objetivos, roles, metodología y alguna que otra vez procesos de sistematización de experiencias.

Esta visión optimista no debe distorsionar la conciencia de que son muchos más los retos y barreras que enfrentamos, pero para ello estamos dispuestos a unirnos, a trabajar, a estudiar, a luchar juntos, porque pienso que el peligro de la espina no está en su dureza, sino en la debilidad de la piel.



consejo de educación
de adultos de américa latina