

Estudios Sociales
Vol. XXXI, Número 111
Enero-Marzo 1998

EL ROL DE LAS ONGs EN EL PROCESO ACTUAL DE REFORMAS

Jorge Cela, s.j.*

1. INTRODUCCION

1.1 Al hablar de la identidad y rol de las ONGs tenemos una doble dificultad: el nombre y la ley.

1.2 El nombre porque nos define negativamente, como lo que no somos, especificando que no somos gobierno, sin aclararnos qué somos realmente.

1.3 La ley porque nuestra existencia legal está amparada en una ley que abarca todas las instituciones sin fines de lucro, mezclando instituciones recreativas, gremios empresariales, organizaciones de base, fundaciones filantrópicas y ONG, entre otras.

1.4 Por eso es preciso intentar otra definición. Las ONGs son instituciones sin fines de lucro de servicio a terceros, de alguna manera involucradas con el desarrollo, no gubernamentales. En ese sentido sería más apropiado llamarlas Organizaciones de Servicio al Desarrollo (OSD). Algunos hablan de que forman parte del "tercer sector", ni público, ni privado. Otros preferimos decir que forman parte del sector público no gubernamental.

* Antropólogo. Director del Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, S.J.

ESTUDIOS SOCIALES 111

1.5 Su crecimiento, no sólo numérico, sino de relevancia e incidencia, se produce sobre todo en la década de los 80 y los 90. Es la época en que los actores políticos tradicionales (Estado, partidos, sindicatos) parecen perder credibilidad. Es la época en que cobran auge los nuevos sujetos y movimientos sociales definidos por el género, la generación, el territorio, la etnia, la preocupación ecológica, etc. Es la época de la crisis de las ideologías de izquierda en que el desencanto deja a muchos intelectuales militantes sin espacio de participación. Es el momento en que el desarrollo tecnológico impacta de manera especial a través del fenómeno de la globalización, sobre todo en el campo comunicacional y organizacional. Es la ocasión en que un nuevo discurso sobre la democracia pone en relevancia la "sociedad civil". Es la oportunidad en que los movimientos sociales tratan de pasar de la protesta, que caracterizó la década de los 60 y los 70, a la propuesta.

1.6 *En ese contexto las ONGs (u OSD) cobran auge como instituciones técnicas de servicio a los sectores y grupos populares para colaborar en la conversión de la protesta en propuestas técnicamente viables que garanticen el desarrollo sostenible y participativo.*

1.7 *Como dice Peter Wahl: "las ONGs sólo pueden ser un actor entre muchos, junto a los partidos políticos, los sindicatos, las iniciativas ciudadanas, las comunas, la iglesia, en ciertas circunstancias también junto a este o aquel gobierno...sólo pueden escapar del destino de ser un fenómeno de moda si desarrollan una mirada realista para su significado y alcance limitados y aceptan ponerse en el lugar debido en un contexto estratégico más amplio" (Tendencias Globales y Sociedad Civil, Nueva Sociedad 149, mayo-junio 1997, p.50).*

1.8 Las ONGs (u OSD) no nos representamos más que a nosotros mismos. No somos instancias representativas, sino técnicas. Y debemos aceptar humildemente este rol y asumirlo eficientemente junto a los otros actores. Desde esta perspectiva se clarifican nuestros retos en el momento actual.

2. Los retos planteados a las ONGS

2.1 El primer reto que tienen las ONGs es su aporte a la construcción de la democracia. Es el reto de la sociedad civil. La

EL ROL DE LAS ONGs EN EL PROCESO...

debilidad y poca credibilidad de nuestras instituciones democráticas son una dificultad para promover una institucionalización más democrática. Sólo un real proceso de participación que haga sentir a la sociedad civil que recupera las riendas de su propia historia podrá preparar el camino a la construcción de una auténtica democracia.

2.2 Las ONGs pueden contribuir desarrollando "los conocimientos y las actitudes que permitan a los individuos y a las comunidades dominar el cambio social".¹ Ellas pueden servir de canales de información, pueden abrir espacios de participación y entrenar y asesorar a las organizaciones de base para una mayor incidencia en la toma de decisiones. "La plena participación en el progreso social dependerá del acceso al conocimiento y la información".² Muchas veces la exclusión de los círculos de poder, de la información y de los recursos indispensables impide a los pobres participar y aportar en la lucha contra la pobreza. Esta exclusión es con frecuencia consciente e intencional fruto de una voluntad política de concentración del poder y la riqueza. Esto requiere de las ONGs una actitud desinteresada, no dejándose llevar de las oportunidades de acumular poder y recursos a costa de jugar a servidoras del Estado o de sí mismas más que de los sujetos populares.

2.3 Otra dimensión de esta función es, ante el auge de las políticas neoliberales, asumir la bandera de la defensa de los derechos humanos. "La equidad y la solidaridad suponen que todos los miembros de la sociedad, empezando por los más débiles, pobres o vulnerables, puedan ejercer sus derechos fundamentales".³ Hoy se habla de tres generaciones de derechos humanos⁴: los derechos individuales civiles y políticos; los económicos, sociales y culturales; y los emergentes asociados a los intereses colectivos, que podemos llamar los derechos de los nuevos sujetos sociales. Es un reto en nuestra realidad asumir estas tres generaciones de derechos cuando

¹ Naciones Unidas, *op. cit.* no. 7

² Naciones Unidas, *op. cit.* no.8; cfr. no. 7.

³ Naciones Unidas, *op. cit.*, no. 168.

⁴ Cfr. Efrén Rivera Ramos, **El Neoliberalismo, los Derechos Humanos y la Pobreza en América Latina y el Caribe**, Manusc., Santo Domingo, setiembre 1994, p.11s.

ni aún los de la primera generación son respetados. Las ONGs deben considerar esta lucha por los derechos como tarea central de su contribución a la democratización del país.

2.4 Las ONGs pueden servir para poner a dialogar a las organizaciones de base entre sí y con el Estado, para canalizar información, conocimientos técnicos y recursos hacia los proyectos de esas organizaciones y para situar la tecnología al servicio de los intereses populares en un diálogo entre el saber científico y el saber popular.

2.5 Esto requiere una clarificación de la relación entre ONGs y organizaciones de base a partir de una bien delimitada definición de roles. Las ONGs no son instituciones representativas, sino cuerpos técnicos de apoyo. Muchas veces "las divergencias tienen como objeto la definición misma del rol de las ONGs, en tensión entre la función de servicio y la de representación social y política de los grupos populares...La discusión se mueve, aun de modo no siempre explícito, alrededor de modos diferentes de concebir la representación, de la simplemente psicológica a la legitimidad por la eficacia de la acción, la presencia en la sociedad, la capacidad de interpretar los intereses populares y de relacionarse con gobiernos e instituciones internacionales".⁵ La solución teórica de este conflicto no siempre significa la eliminación de las tensiones en la práctica, que tendrán que ser resueltas cada vez, en un diálogo entre la ONG y la organización de base que ayudará a ambas a comprender sus respectivos roles y su mutua relación.

2.6 Para esta tarea será de gran ayuda que las ONGs tengan una relación orgánica permanente que las sitúe como un espacio social con identidad y tareas comunes definidas. Por eso "tal vez se pueda atender mejor a los intereses de la comunidad en general por medio de asociaciones y agrupaciones de organizaciones no gubernamentales que se ocupen de distintos aspectos complementarios o más amplios".⁶ Para ello es necesario que las ONGs pierdan el miedo de asumir el rol político que les corresponde y que lo desempeñen con la necesaria autonomía del Estado y los partidos políticos, para

⁵ Vanna Ianni, *op. cit.* 1994, p 15

⁶ Naciones Unidas, *op. cit.* no.175.

que puedan contribuir al fortalecimiento de este nuevo aspecto de la democratización que se expresa en la creciente demanda de participación de la sociedad civil. Sin embargo no pueden concebirse como alternativa al Estado o los partidos. La sociedad civil no sustituye al Estado, sino que es su razón de ser y debe recuperar su capacidad de instancia crítica y último poder.

2.7 Un segundo reto es desarrollar mecanismos capaces de romper las estructuras de la cultura de la pobreza. Entendemos esta cultura como el proceso de adaptación para la sobrevivencia en situaciones de carencia extrema, que produce una visión del mundo, valores y hábitos de comportamiento que favorecen la reproducción de la pobreza de una generación a otra. La devaluación de la autoestima, la incomprensión de los mecanismos de la sociedad moderna, el inmediatez de los que no tienen historia ni futuro, la internalización de los mecanismos de opresión terminan por destruir las posibilidades de asumir la lucha contra la propia pobreza. En este sentido se puede entender la frase del Informe de Naciones Unidas para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: "la principal causa de la pobreza para el individuo es la desgracia de haber nacido en la pobreza. La pobreza familiar crónica repercute sobre los niños en razón de la salud, la enseñanza y las aptitudes y los contactos sociales y culturales. Esta repercusión resulta sumamente difícil de superar para el individuo."⁷ Por eso "la participación activa, que permite a la gente realizar todo su potencial y aportar su mayor contribución a la sociedad también es un fin en sí mismo".⁸ Por la incorporación de metodologías participativas las ONGs pueden romper esta cultura de la pobreza que los programas de los gobiernos, populistas o asistencialistas, tienden a reforzar.

2.8 Un tercer reto de las ONGs es demostrar que son una respuesta más eficiente a la problemática social. Lamentablemente la "educación popular" y los programas de "concientización" tienen la imagen de radicalidad política e ineficacia práctica. Esta imagen, merecida o no, muchas veces ha sido asimilada por el grueso de la

⁷ Op. cit. no. 37.

⁸ PNUD, op. cit. p. 26.

ESTUDIOS SOCIALES 111

población, que percibe como camino más eficaz su incorporación al tren de la política clientelista. Es necesario romper esta imagen.

2.9 El primer paso es la correcta relación con las organizaciones de base de forma que éstas se sientan dueñas de los proyectos, en libertad para discutir la asesoría de las ONGs. Sólo cuando uno lleva las riendas asume las responsabilidades.

2.10 Lo segundo es exigir de las organizaciones de base que asuman esa responsabilidad. Lo contrario sería una política asistencialista o populista de nuevo cuño. Se les debe pedir rendir cuentas de sus tareas, así como la ONG debe estar dispuesta a hacerlo siempre que se le pida. La transparencia y equidad de esta relación es fundamental. Para que este rendir cuentas llegue hasta sus últimas consecuencias se debe luchar por una nueva legislación para estas organizaciones, que las reconozca y les atribuya responsabilidades legales adecuadas a su función.

2.11 Lo tercero es que las ONGs deben desarrollar programas modelo que demuestren que sus propuestas son más eficaces. Esta eficacia está medida por la relación costo-resultado. Sin embargo, no hablamos de una relación meramente económica. Hablamos también de costos y resultados sociales, políticos y culturales. La eficacia de un programa de vivienda no se mide sólo por el costo material y calidad de la vivienda producida. Se mide también por los costos y resultados políticos (¿qué logró y a qué costo en cuanto a espacio de poder de ese grupo territorial?), culturales (¿qué pasó con la identidad, la autoestima, la vida cotidiana, la relación ambiental del grupo afectado?), y sociales (¿qué formas de integración social, vecinal, familiar destruyó o fomentó?). Las ONGs tienen la responsabilidad de ampliar esta dimensión del concepto de costos a los planificadores de los Estados y las agencias internacionales. Precisamente una de las principales razones por las que se defiende la participación de la sociedad civil en los programas de eliminación de la pobreza es por su mayor eficacia. "La última y más duradera ventaja de una mayor participación en la prestación de servicios locales es que se pueden organizar y mantener con más eficacia".⁹

2.12 Las ONGs deben demostrar que a través de su acción

⁹ PNUD, *op cit.* p. 86.

EL ROL DE LAS ONGs EN EL PROCESO...

logran una mayor eficacia por la mayor colaboración de la población interesada, por una mayor convocatoria de recursos nacionales e internacionales, por una mejor adecuación de medios a fines, por una más eficiente delimitación de los problemas a resolver y una adecuada selección de alternativas, por una facilitación de acceso a las zonas y núcleos poblacionales más difíciles y/o necesitados, por una más equitativa distribución de los recursos, por su eficiencia como educación ciudadana, por su mayor control administrativo y de calidad, y porque incorpora elementos culturales.¹⁰

2.13 *Esto significa que es un reto para las ONGs su propia institucionalización para lograr un máximo de eficacia, entendida en el sentido que la hemos expuesto. No es tarea fácil, porque la definición que hemos dado de eficacia no permite incorporar acríticamente los principios y prácticas de eficiencia empresarial inspirados en la filosofía neoliberal, hoy de moda en el sector privado e incluso en las demandas de algunas agencias internacionales. Pero no podemos seguir justificando la ineficacia por el carácter popular. Si lo popular es sinónimo de ineficacia perderá la batalla irremediablemente. Y la tarea de las ONGs es que los sectores populares ganen la batalla de su desarrollo integral.*

2.14 Las organizaciones de base de América Latina tienen con frecuencia una membresía principalmente femenina. Esto no sólo representa una oportunidad de participación para la mujer, tan fuertemente discriminada en nuestras sociedades, sino que ha repercutido en un aporte pocas veces considerado. La lógica de la dimensión femenina ha permeado las estructuras de muchas de estas organizaciones liberándolas de cargas sobreideologizadas, reduccionistas o hiperconflictivas del pasado.¹¹ Las ONGs, con sus recursos técnico-científicos, pueden estudiar más a fondo este aporte y sistematizarlo para su aprovechamiento en el diseño e implementación de las políticas sociales.

¹⁰ Cfr. J. Cela y T. Vargas, *op. cit.* p. 21-22.

¹¹ Cfr. V. Ianni, *op. cit.* 1994, p.15-16; y CIMS, *Síntesis de un Debate y Propuestas de Acción*, Resumen del Congreso, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1993, p. 20.

ESTUDIOS SOCIALES 111

2.15 Esa última reflexión nos sitúa en el cuarto reto de las ONGs. Es importante la sistematización de experiencias, la formulación de principios y de una filosofía de base, y el mejoramiento de metodologías. Esto requiere investigación, tiempo dedicado, intercambio y discusión de experiencias. Para esta tarea se pueden convocar los recursos existentes sobre todo en las universidades. En este esfuerzo debe incorporarse a las organizaciones de base para que recibiendo los resultados de la investigación puedan aportar al mismo tiempo que ensanchan su comprensión de los fenómenos que les afectan y las posibles alternativas. La investigación participante debe ser una práctica frecuente de las ONGs.

2.16 Sobre todo esto es importante por los cambios ocurridos en el escenario mundial y nacional. "Los procesos de democratización de los años 80 y 90 se caracterizan por una inédita atención hacia la redefinición de los marcos constitucionales de los distintos países".¹² Esta novedad exige un esfuerzo para comprender la situación para aumentar los niveles de eficiencia y reducir el desencanto que nos embarga como sociedad por el sentimiento de fracaso de décadas de esfuerzos por el desarrollo.

2.17 Esta investigación les permitirá aportar en las estrategias de desarrollo nacional, regional y municipal, ganando un importante espacio en el diseño de políticas sociales.

2.18 Por último, otro reto de las ONGs del Sur es establecer un diálogo con sus contrapartes del Norte, muchas veces presionadas, como nuestros gobiernos, a aceptar definiciones de objetivos, condiciones y metodologías que no nacen de nuestras realidades, sino de la planificación centralizada y no siempre desinteresada de los gobiernos del norte.

2.19 Este diálogo debe llevar a una estrategia de negociación que permita canalizar los fondos de ayuda internacional de la manera más adecuada y que permita entender la solidaridad internacional más allá de la mera ayuda económica.

¹² V. Ianni, *op. cit.*, p. 19.