

El cotidiano 71

Notas Sobre las ong , la Democracia y el Desarrollo [*]

Septiembre 1995

Luis Hernández Navarro [**]

Para Laura

Otra gran transformación ha sido la aparición, en México y en el mundo, de Organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de membresía multinacional. Estas organizaciones son producto de una nueva conciencia de la capacidad de la sociedad para participar e influir en los asuntos públicos, que a la vez fortalecen. Algunas de ellas tienen objetivos que coinciden con nuestro proyecto nacional, pero otras tienen iniciativas ajenas a nuestra naturaleza, idiosincracia y ambiciones. En todo caso, debe quedar claro que la política exterior y de seguridad nacional son atribuciones exclusivas del Estado mexicano".

Poder Ejecutivo Nacional. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 5.

El desafío: los enanos y Gulliver

Como si se tratara de un capítulo inédito de la novela de Swift en la que los enanos atacan al gigante Gulliver, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) mexicanas han lanzado un enorme desafío al Estado mexicano. Imbuidos de un espíritu de lucha, inusual hasta hace unos cuantos años, han pasado a la ofensiva decretando la antidemocracia, inoperancia y, con harta frecuencia, inutilidad de la clase política gobernante y sus instrumentos de gobierno. Sin embargo, en el capítulo mexicano de la novela, no es Gulliver el que arribó a Liliput, sino que fueron los enanos los que se lanzaron a la conquista del territorio del gigante.

La presencia de las ONG en el mundo del desarrollo de base en México tiene, cuando menos y dependiendo de la definición que se dé a estos organismos, más de cuatro décadas. [1] El tamaño del desafío que han asumido tiene apenas unos cuantos años. Si hasta 1985 eran, comparadas con sus contrapartes en países como Perú, Brasil o Bolivia, fuerzas con una limitadísima influencia en la política nacional, a partir de entonces han ganado presencia de manera creciente.

Quizás, las transformaciones más significativas que han sufrido las ONG desde esa fecha son las de cómo se conciben a sí mismos y las de la naturaleza de los retos que asumen. Han pasado de ejecutar proyectos locales y construir redes temáticas o de afinidad ideológica a proponer o tratar de elaborar políticas públicas alternativas o vigilar procesos electorales. Han dejado de percibirse a sí mismas como centros de apoyo a los movimientos sociales para tratar de convertirse en espacios de articulación de intereses y

grupos de cabildeo. Han abandonado su discurso apolítico tradicional para colocar en el centro de su quehacer la dimensión estatal. En suma, y a pesar de no reconocerlo con frecuencia como tal, se han asumido como clase política emergente.

En el camino, las ONG se han fundido y confundido con movimientos ciudadanos y gremiales. Las más audaces, simple y llanamente se han autodesignado representantes de la sociedad civil. Y, como en la novela de Swift, han tejido formas de coordinación y acción que les permiten multiplicar sus potencialidades.

Complicada identidad

La heterogeneidad de las ONG y su identidad en negativo (se catalogan diferenciándose, en negativo, como no gubernamentales) hace que una definición de ellas sea difícil. El Banco Mundial, en un "Operational Directive", las distingue así:

La diversidad de las ONG hace difícil una definición o clasificación sencilla. Las ONG incluyen una amplia variedad de grupos e instituciones que son total o mayoritariamente independientes del gobierno, caracterizadas principalmente por objetivos humanitarios o de cooperación en lugar de comerciales. La terminología varía: por ejemplo, en los Estados Unidos suelen llamarse Organizaciones Privadas Voluntarias (PVO), y la mayoría de las ONG africanas prefieren llamarse o son llamadas 'Organizaciones Voluntarias de Desarrollo'. Aunque organizaciones como las universidades o los institutos de investigación pueden ser no-gubernamentales, esta definición se refiere principalmente a las organizaciones privadas que desempeñan actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, proporcionar servicios sociales básicos, o gestionar el desarrollo comunitario.

Por su parte, la Organización de Naciones Unidas las define como:

...las personas jurídicas de carácter privado, sin ánimo de lucro y con objetivos de beneficio social hacia la comunidad en general que no tengan por objeto reivindicaciones gremiales, o de grupo, y, que no se encuentren adscritas o vinculadas al sector público.

Las ONG están formadas usualmente por promotores, técnicos o profesionistas que buscan ofrecer servicios a la sociedad en general y, frecuentemente, a los sectores más pobres de ésta en particular. Su intervención está sustentada en cuatro "ideas-fuerza" básicas. La adscripción a una de esas "ideas-fuerza" proporciona a la ONG una identidad y una ubicación en el mundo de las "no-gubernamentales". Aunque algunas ONG puedan estar cruzadas simultáneamente por varias de ellas, usualmente es una la dominante. Estas "ideas-fuerza" son: la asistencia; la filantropía; la solidaridad de clase; y la cooperación.

a) La asistencia -desde la lógica de las ONG- establece la necesidad de ayuda entre desiguales para que quien menos tiene pueda satisfacer necesidades básicas. Es la expresión institucional de un valor básicamente católico: la caridad. Una parte significativa de ellas se encuentra organizada como instituciones de asistencia privada.

- b) La filantropía, entendida como la ayuda desinteresada que nace del amor a los hombres y de un humanismo profundo.
- c) La solidaridad de clase, entendida como el apoyo que se brinda a los esfuerzos de la contraparte como resultado de la similitud de principios e intereses.
- d) La cooperación, que supone el reconocimiento de una problemática común entre dos o más "socios" a la que sólo puede hacerse frente sobre la base de una acción y una estrategia compartidas.

Las distintas "ideas-fuerza" en las que las diferentes ONG justifican su "mandato" social propician una multiplicidad de agendas y una visión diferenciada de las relaciones que necesitan tener con el Estado.

En México las ONG no tienen una figura jurídica precisa en dónde ubicarse. La gran mayoría de ellas están registradas como asociaciones civiles (A.C.). Sin embargo, también son A.C. organizaciones de colonos, grupos de profesionistas, empresas privadas que buscan evadir impuestos disfrazándose de instituciones no-lucrativas, centrales campesinas, etcétera.

Tres instituciones han moldeado sus perfiles: las iglesias, de manera destacada la católica a través de sus distintas pastorales, de las que en ocasiones las ONG son instrumentos de mediación; diversas corrientes de la nueva izquierda, de las que, a veces las ONG son mera cobertura institucional; y, las Fundaciones, agencias y ONG de los países desarrollados, de las que, con frecuencia, son hechura las ONG nacionales. Con semejantes progenitores, las ONG han heredado una propensión a enmarcar sus acciones, por más pequeñas que sean, como parte de un proyecto trascendente.

Aunque el desafío hacia lo estatal ha estado protagonizado por ONG pertenecientes a casi todas estas redes, quienes han jugado el papel más relevante en este proceso han sido las ONG de promoción al desarrollo inscritas en el circuito de la cooperación.

Perfiles

Las ONG -sobre todo aquellas inscritas en el circuito de desarrollo- son entonces formas específicas en las que sectores de la intelectualidad crítica se han vinculado a lo popular. Otras rutas de encuentro con lo popular se desarrollaron a partir de 1968 desde el trabajo de extensión universitaria, la construcción directa de organizaciones gremiales, algunos programas gubernamentales de desarrollo y partidos políticos. Sin embargo, con el paso de los años, más y más promotores del desarrollo popular pasaron a formar ONG como vehículo organizativo principal de su trabajo.

Desde esta perspectiva y más allá del trabajo organizativo en sí, las ONG se convirtieron en bisagras que vinculaban campos sociales distintos y en circuitos de mediación social y fabricación de consensos.

Pero más allá del terreno crítico de su intervención social, las ONG tienen, como instrumentos de asistencia privada o de promoción al desarrollo, ventajas indudables, reconocidas y avaladas por instituciones tan poco sospechosas como el Banco Mundial. Suman los esfuerzos de miles de promotores voluntarios que desde distintas motivaciones políticas, morales o religiosas, realizan obras de beneficio social. Canalizan recursos provenientes de la cooperación internacional o de fondos privados nacionales a iniciativas destinadas a reducir el rezago social. Usualmente pueden ejecutar esas obras e iniciativas con menos gastos financieros de los que requiere el Estado. Pueden experimentar en el diseño e implementación de proyectos que el Estado -por la amplitud de la cobertura que tiene que proporcionar- no puede ejecutar.

Las ONG financian sus actividades mediante cuatro fuentes básicas: el trabajo voluntario de muchos de sus integrantes, los recursos que obtienen de la cooperación internacional, las donaciones de mecenas nacionales y la venta esporádica de servicios y publicaciones.

Pocas organizaciones son capaces de combinar la suma de esfuerzos individuales que conjuntan las ONG. Muchos de sus miembros trabajan de manera gratuita, y la mayoría de quienes reciben un salario obtiene ingresos muy por debajo de los precios de mercado.

El financiamiento nacional es más bien escaso si se compara con la gran tradición de donaciones que existe entre empresarios, empresas y gente común y corriente de Europa, Canadá y los Estados Unidos. Ciertamente, entre los empresarios mexicanos hay excepciones, y fundaciones nacionales auspiciadas por el sector privado como la FMDR, ADMIC o la Miguel Alemán tienen una base de recaudaciones nacionales muy considerable.

En términos generales, se ha ido imponiendo entre las ONG la modalidad de cobrar ciertos servicios para recuperar costos. Sin embargo, el sector sobre el que trabajan no tiene usualmente recursos para cubrir el pago. Algunas ONG combinan la venta de investigaciones o diagnósticos especializados para el sector público o empresarial con el trabajo gratuito hacia los sectores populares.

El grueso de su financiamiento proviene, empero, de fundaciones y agencias de cooperación extranjeras. Una estimación tentativa indica que podrían entrar por esa vía al país alrededor de 50 millones de dólares anuales, [2] destinados a una enorme diversidad de proyectos, y, con mucha frecuencia, controlados por reportes financieros estrictos y auditorías externas: desde ambientales hasta productivos, desde salud hasta de género. Este financiamiento impone agendas y estilos de trabajo sobre las ONG nacionales. Simultáneamente "transnacionaliza" las actividades de promoción al desarrollo. La construcción de las contrapartes internacionales ha fortalecido de manera relevante la interlocución nacional de las ONG.

La nueva ruta

Las ONG se desarrollaron durante la década de los ochenta, teniendo como su objeto principal de intervención el movimiento popular, como instrumento de acción básica, la educación popular [3] y como origen social principal, sectores de la intelectualidad católica progresista. Más allá de sus diferencias internas, se concibieron durante años como parte o instrumento del movimiento popular, y actuaron con él en una perspectiva clasista, gremial y de privilegio a las acciones directas de masas como elemento fundamental para resolver la demanda social.

Los sismos de septiembre de 1985 modificaron sensiblemente el mundo de las ONG. El inmenso protagonismo ciudadano propició el surgimiento de un mito refundador: la autorganización de la sociedad civil como semilla y cimiento de un nuevo orden. Se produjo a partir de entonces una proliferación sin precedentes de ONG y de recursos provenientes de la cooperación internacional. Asimismo, se ensayaron formas de relación inéditas entre movimientos sociales urbanos, ONG y gobierno federal para participar en la reconstrucción de las zonas dañadas de la ciudad de México.

El boom neocardenista actuó como un nuevo terremoto en las referencias doctrinarias de las ONG. Parte significativa de ellas vio al neocardenismo en sus inicios con una enorme desconfianza, y se incorporaron a él hasta después de pasado el proceso electoral, en lo que fueron las jornadas de defensa de la voluntad popular, acompañando a los sectores populares con los que trabajaban.

A partir de ese momento se inicia en muchas de ellas una revaloración profunda de la acción cívica, de la política partidaria y de la lucha electoral. Su paso a la acción política se realiza, sin embargo, de manera tardía, sin interlocutores significativos dentro del Partido de la Revolución Democrática, y, con frecuencia, por afuera de él, con el peligro de perder su perfil y con un problema básico: la mayoría de esas ONG requieren para su sostenimiento de recursos económicos provenientes de la cooperación internacional, poco proclive a financiar actividades asociadas con lo electoral.

Simultáneamente, la creciente interlocución de otra franja de ONG con sectores del Estado, el acceso de éstas a swaps y un nuevo marco fiscal replantea drásticamente su futuro y precipita su acuerpamiento y la búsqueda de un nuevo perfil.

A partir de junio de 1990 se precipita un creciente proceso de construcción de redes nacionales sobre temas estrechamente vinculados a los derechos humanos y la globalización. Aunque las viejas redes construidas alrededor de afinidades ideológicas o de cuestiones temáticas (salud, mujeres, vivienda, educación popular, etcétera) se mantienen, dejan de ser el terreno principal de agrupamiento y acción. Como resultado de este proceso surgirían redes como Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia, la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, o la Red de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos". En el centro de estas redes se encuentra la definición de las ONG como instrumentos de acción ciudadana en la defensa e instrumentación de sus derechos, y la idea de que "la izquierda contemporánea mexicana es cada día menos partidista y más sociedad civil".

La ardua construcción del ciudadano

Si, como señalan O'Donnell y Schmitter, democratización se refiere a la:

(la) extensión progresiva del principio de la ciudadanía, de forma que abarque un mayor ámbito de personas con dicho derecho y mayores esferas en las que la decisión colectiva entre personas con igualdad de derechos (o sus representantes) resulte obligatoria para todos, [4]

o como acota Schmitter

(el principio de ciudadanía) entraña el derecho a ser tratado por los demás seres humanos como igual con respecto a la toma de decisiones colectivas, y también la obligación de quienes aplican dichas decisiones a ser igualmente responsables y estar a la disposición de dicha ciudadanía...". [5]

El eje central de la actividad de estas ONG es la democratización de un régimen autoritario o la ardua construcción del ciudadano. En esta tarea, empero, se han cruzado, y en ocasiones, confundido, con otros tipos de organización social. Así, si en el pasado era común que las ONG "usurparan" funciones y se mimetizaran con organizaciones de corte gremial (asociaciones de colonos, movimientos campesinos, tendencias sindicales), a partir de la explosión neocardenista han tendido a diluir su identidad con frentes cívicos y grupos ciudadanos protopolíticos.

Obviamente, las ONG están formadas por ciudadanos, y luchan, como hemos visto, por la democratización; sin embargo, no son ni frentes cívicos ni grupos ciudadanos protopolíticos. Los primeros están articulados por sectores amplios de la población y usualmente luchan contra el caciquismo político -no necesariamente rural- y el centralismo. El Frente Cívico Potosino del doctor Nava o la Asociación Cívica Guerrerense son ejemplos claros. Los segundos son plataformas cívico-políticas por la democracia, generalmente con pocos integrantes, que buscan intervenir en la coyuntura sin incorporarse a los partidos políticos, pero relativamente ajenos al estilo de intervención de las organizaciones sociales o a las agendas de las ONG. Entre ellos se encuentran, más allá de sus diferencias, convergencias como el Grupo San Angel o el Acude.

Todos ellos han coincidido en diversas coyunturas: desde la observación electoral hasta la búsqueda de una salida pacífica al conflicto chiapaneco. Al calor de los acontecimientos y de la confluencia en tareas comunes, con frecuencia se han mimetizado y perdido su identidad. Son, sin embargo, distintos. No obstante, esta diferencia no impide que puedan confluir de manera relevante en los objetivos generales de construir ciudadanía y democratizar el país. El pasado Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas que se reunió en la ciudad de México el 30 de junio y 1 de julio, convocado por un grupo de ONG, organizaciones sociales y fuerzas cívicas, y que busca elaborar la Carta de los Derechos Ciudadanos es un buen ejemplo de ello.

En el mismo sentido, pero con una proyección mucho más amplia en la medida en que más que una convergencia puntual logró articular un verdadero movimiento social, se encuentra el caso de Alianza Cívica. Alianza movilizó, en el contexto de las elecciones de 1994, a miles de ciudadanos preocupados por la limpieza electoral, y consolidó una plataforma nacional estable de vigilancia sobre funcionarios públicos y de consultas sobre políticas específicas que son un "corredor de salida" de quienes sin participar en partidos políticos quieren trabajar por la democratización del país.

En el país de Gulliver

Las relaciones entre las ONG y el gobierno son, por definición, relaciones complejas. Difícilmente podría ser de otra manera. Primero, porque la identidad de aquéllas, lo que las agrupa más allá de sus múltiples diferencias, es, precisamente, el no ser gobierno. Segundo, porque en el marco del viejo Estado interventor las ONG fueron las instituciones que ciertos sectores de la sociedad se dieron para intervenir en tareas de asistencia, solidaridad o de promoción al desarrollo sobre la base de una amplia independencia. Esta independencia se vio alimentada por la vocación autónoma que amplias capas de la población comenzaron a protagonizar a partir de los años setenta.

Esta complejidad, sin embargo, ha adquirido nuevas facetas desde los últimos siete años. El Estado mexicano, en su aventura integradora, se ha encontrado con la creciente exigencia de "abrir" espacios a las ONG nacionales. Desde el Banco Mundial hasta el Banco Interamericano de Desarrollo, pasando por los ex "aliados" ambientalistas de Salinas de Gortari, los funcionarios mexicanos se han visto presionados a "tomar en cuenta" a algunas ONG.

El nuevo esquema de relación entre gobierno y ONG se desarrolla sobre la base de un nuevo modelo en el que el Estado no es ya el principal agente económico y en el que los mercados cumplen un importantísimo papel en la asignación de recursos. El terreno de intervención "tolerado" desde el Estado es preciso: la vieja regulación estatal está siendo sustituida por nuevas regulaciones que buscan no satisfacer directamente las demandas sociales de los grupos de más bajos ingresos, sino crear las condiciones que "faciliten" la posibilidad de que compitan en igualdad de condiciones en los nuevos mercados. Esto es lo que las ONG deben hacer: facilitar la competencia.

Un buen número de ONG rechaza este tipo de colaboración. Desde su perspectiva, los proyectos de trabajo en marcha entre organismos gubernamentales y franjas diversas de ONG son solamente:

- a) Una respuesta estatal a la problemática social en el marco de una política económica neoliberal, en la que se busca trasladar responsabilidades de gestión estatal para paliar las restricciones económicas existentes a la "sociedad civil". Es decir, se trata de la cara social y participativa que complementa las políticas de ajuste y estabilización.
- b) Un instrumento para contener el descontento social y facilitar la cooptación de la sociedad civil descontenta, o su desmovilización, al tiempo que el sistema se legitima.

c) Un mecanismo para "distraer" la tarea fundamental de las ONG (lucha por la democracia, concientización) en tareas básicamente asistencialistas, a cambio de cierta interlocución y algunos recursos económicos.

d) Una política que busca concentrar recursos limitados en proyectos específicos de ciertas áreas (niños, ancianos, etcétera), en lugar de atender el conjunto de la problemática del sector. Se crea así el espejismo de que se soluciona mucho cuando en realidad se atiende a unos pocos.

Por el contrario, el tipo de reivindicaciones que estas ONG plantean giran en torno a otros planteamientos: políticas públicas, "rendición de cuentas" de funcionarios públicos a la ciudadanía, transparencia e imparcialidad electoral, instrumentos para gestionar proyectos ambientales y de desarrollo mucho más ambiciosos. Tienen la independencia económica para exigirlo. Su financiamiento no depende de su trato con las agencias gubernamentales de desarrollo. Han construido coaliciones transnacionales que les permiten, cuando menos, tocar las puertas de circuitos de poder fuera del país. Poseen una infraestructura en informática y comunicación que les posibilita estar conectados con el mundo global con rapidez y eficiencia. Por lo demás, en un momento en el que la descomposición del régimen de partido de Estado ha roto con las mediaciones y los mecanismos de generación de consensos tradicionales, ellas aparecen como una fuerza alternativa real.

Ciertamente, las ONG tienen limitaciones significativas. Por más que provengan de la sociedad civil, no la representan. En la medida en la que la sociedad civil no es algo homogéneo (la idea de que es una "tercera esfera", distinta del sector público y de la iniciativa privada, no tiene sustento), las organizaciones que actúan en su interior expresan las contradicciones, la cultura política y las limitaciones inmersas en ella. La necesidad de recaudar sus fondos fuera del país las obliga a adaptar sus agendas y proyectos a las modas y planteamientos de sus financiadores. Obviamente, ello no implica ni subordinación ni pérdida de autonomía. Por más que hayan ocupado espacios políticos relevantes, no pueden suplir la función ni la necesidad de los partidos políticos.

Sin embargo, el servicio que le están prestando al país, su papel en la democratización, la construcción de la ciudadanía y la búsqueda de otro modelo de desarrollo no son nada despreciables. Quién quita y con la ayuda de las otras fuerzas -gremios, partidos, frentes cívicos, grupos ciudadanos- que luchan por la democracia terminen poniendo en su lugar al Gulliver abusivo y autoritario.

CITAS:

Notas

[*] Este artículo retoma algunas ideas expresadas en "La difícil democracia de México: los movimientos de base, las ONG y el gobierno local", escrito junto con Jonathan Fox, y que forma parte del libro editado por Charles A. Reilly, Nuevas políticas urbanas: las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana. Fundación

Interamericana en los Estados Unidos, 1994. También incorpora puntos de vista presentes en "Organizaciones no gubernamentales y democracia emergente", La Jornada del 15 de marzo de 1994. Parte de las tesis aquí expuestas han sido discutidas y enriquecidas por Gabriela Sánchez.

[**] Asesor de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras.

[1] Para una historia de las ONG en México, véase el libro de uno de los fundadores más relevantes de la cooperación al desarrollo en México: Luis Lópezllera. Sociedad civil y pueblos emergentes. México, Promoción del Desarrollo Popular, 1988.

[2] Se trata de una estimación provisional elaborada a partir de los informes públicos de la mayoría de las grandes fundaciones que trabajan en México.

[3] Dos referencias obligadas de este proceso son la obra pedagógica de Paulo Freire y la Teología de la Liberación.

[4] Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter. Tentative Conclusions about Uncertain Transitions, vol. 4 de Transitions from Authoritarian Rule, Baltimore, John Hopkins University Press, 1986.

[5] Philippe Schmitter. Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice. European University Institute, Working Paper, núm. 74, Florence, European University Institute. 1983.