

Las ONG y el cambio social: ¿agentes o facilitadoras?

Jenny Pearce

La oportunidad que tienen las ONG de pasar de «desempeñar un papel de *hacer* a desempeñar un papel de *influnciar*» (haciendo referencia al reciente libro de John Clark *Democratising Development*¹) proviene en parte del «empuje» de las mismas agencias voluntarias, muchas de las cuales han demostrado ser más eficaces que sus contrapartes oficiales en el desarrollo y a la hora de aliviar la pobreza. Y en parte, proviene también de la «influncia» del mundo «oficial» del desarrollo, que ha empezado a reconocer la competencia de las ONG y a ofrecerles un espacio y unos recursos auténticos. Esto ha hecho que muchos vean en las ONG una posibilidad cada vez mayor de ser *agentes*, en lugar de *facilitadoras* del desarrollo. La necesidad de «*scale up*» se ha considerado como una manera de hacer que las ONG pasen de tener un mero impacto local a tener influencia nacional, a través de la creación de redes, la coordinación, la incidencia política y la aparición de una manera de pensar estratégica.

Muchos de estos temas aparecen en artículos recientes de *Development in Practice*, escritos por Michael Edwards, David Hulme² y el mismo John Clark³. Me gustaría concentrarme en lo siguiente:

- *La definición de ONG*: ¿entran adecuadamente las organizaciones de base o populares dentro de la misma categoría que las agencias intermediarias?
- *El papel que les corresponde a las ONG*: ¿podemos suponer universalmente que, por el hecho de estar fuera del Estado, las ONG constituyen una fuerza que contribuye a democratizar el desarrollo?
- *La relación entre las ONG, la comunidad, las ONG y el Estado*: ¿es prematuro hacer hincapié en la necesidad de «scale up» y en la búsqueda de una mayor influencia de las ONG, cuando éstas todavía no tienen claro cuál es su relación con sus circunscripciones locales y con sus «beneficiarios»?

¿Qué son las ONG?

Muchas definiciones abarcan una gama tan amplia de organizaciones que la categoría «ONG» deja de ser útil en la práctica. John Clark no es el único que utiliza el término ONG como comodín para referirse a diferentes tipos de organizaciones no estatales. Las definiciones pueden ir desde *organizaciones populares* hasta *organizaciones de desarrollo intermediarias*, ya sean autóctonas o con financiación externa, especializadas o generales, y *organizaciones internacionales*, como OXFAM. Lo que me preocupa es la inclusión de las organizaciones populares o de base dentro de esta categoría general, que es en parte responsable de que las ONG dejen de percibirse como facilitadoras y empiecen a percibirse como agentes del cambio. De las diferencias fundamentales que existen entre las organizaciones populares y las ONG, quisiera destacar las siguientes:

1. *La composición social:* Las organizaciones populares están compuestas de personas con identidades e intereses propios, dependiendo de su clase, género, origen étnico o entorno cultural, unidas por una necesidad de representación y organización colectiva. Las ONG intermediarias suelen estar compuestas de personas de clase media que han optado, por motivos políticos o humanitarios, por trabajar con (o en nombre de) los pobres y los marginados.
2. *Organizaciones versus instituciones:* Las organizaciones populares no son instituciones sino organizaciones dinámicas que representan intereses sociales específicos. Puede ser que reciban financiación externa, aunque esto con frecuencia ha provocado divisiones y corrupción. Por ello, muchas ONG internacionales prefieren utilizar –y ellas mismas suelen crear– organismos intermediarios para trabajar con las organizaciones populares. Estos organismos son instituciones, con estructuras relativamente formales y permanentes, cuyo objetivo no es sobrevivir en virtud de los intereses de una circunscripción social en particular, sino en base a su eficacia y eficiencia, al menos a ojos de los financiadores externos.
3. *La importancia de las ONG intermediarias:* Aunque las ONG intermediarias (la categoría de John Clark de «agencias de desarrollo populares») existan para facilitar la relación entre los beneficiarios y sus financiadores, con frecuencia, y paradójicamente, son más responsables ante sus financiadores que no ante sus «beneficiarios». Éstos últimos no eligen a los miembros de las ONG para que les representen y rara vez tiene la opción de elegir entre una ONG u otra. Según mi experiencia, las agencias financiadoras tampoco consultan a los «beneficiarios» cuando se toma la decisión de financiar a ONG intermediarias. Por consiguiente, es muy fácil para las agencias de desarrollo locales adoptar las agendas de los financiadores del Norte en su trabajo, en lugar de representar los intereses de las personas a las que apoyan. De ningún modo sugiero que las organizaciones populares necesariamente sean responsables o democráticas. Pero sus problemas de responsabilidad son consecuencia de factores políticos y sociales, y no de factores económicos.

No es práctico emplear el término «ONG» para definir tanto a organizaciones populares como a instituciones intermediarias creadas para proporcionar ayuda, facilitar la autoayuda y la democracia de base, procurar asistencia técnica o realizar campañas sobre temas de importancia para los pobres. El no hacer esta distinción contribuye a una tendencia a la despolitización de las organizaciones populares y a la politización de las ONG de desarrollo. En la práctica, por supuesto, el Banco Mundial y otros organismos internacionales *sí* saben de esta distinción. Cuando reconocen el papel de las ONG, no se imaginan a campesinos organizándose para defender sus derechos sobre la propiedad de la tierra o a trabajadores disponiéndose para conseguir mejores salarios y condiciones. Están pensando en organizaciones voluntarias que quizá puedan prestar servicios de forma más eficaz que el Estado. Equiparan a las ONG con un sector privado regenerado; su importancia yace en el simple hecho de no pertenecer al Estado, que se considera el culpable de los fracasos del desarrollo en las últimas dos décadas⁴.

¿Qué papel les corresponde a las ONG?

Actualmente se están haciendo muchas declaraciones acerca de las ONG, basadas en su supuesta capacidad para llevar a cabo lo siguiente:

- Democratizar el desarrollo».
- Reconstruir o construir la «sociedad civil».
- Promover la movilización social.
- Prestar servicios de forma más eficiente que el Estado.
- Ser más flexibles y demostrar una mayor capacidad para innovar y una mayor identificación con los sectores a los que se dirige la ayuda.
- Contribuir a reforzar el modelo de desarrollo que ofrece el sector privado.

En parte, se cree que las ONG tienen este potencial debido al cambio global de las teorías políticas y económicas. Políticamente, el proyecto de la izquierda reformista y revolucionaria, con su énfasis en el poder estatal, ha fracasado. Económicamente, la economía neoliberal, y su acento en la retirada del Estado y en un desarrollo liderado por el sector privado, está en auge.

En este contexto, las ONG se han convertido en algo que puede que guste a todos pero que significa cosas muy diferentes para cada uno. El Banco Mundial las puede considerar canales no estatales eficientes en una era de antiestadismo. Por otro lado, los donantes internacionales progresistas las pueden ver como medios para ayudar a los pobres y a los que no tienen poder. Al tratar a las ONG como si todas ellas tuvieran un papel y unas características comunes, podemos estar ocultando el hecho de que muchas de ellas no están a la altura del ideal de ONG, además de los peligros de «scale up» cuando la responsabilidad ante sus beneficiarios es tan ambigua.

Las ONG, el empoderamiento y la sociedad civil

En este apartado la pregunta clave es la siguiente: *¿Cómo, y en qué circunstancias, ayudan las ONG a potenciar la capacidad de los pobres para satisfacer sus necesidades materiales y para asegurar que tienen influencia sobre las estructuras de poder que les rodean?* En otras palabras ¿cómo se establecen criterios para evaluar el impacto de su trabajo? Y ¿cómo podemos volver a ver a las ONG como *facilitadoras* de los procesos de desarrollo desde la base, en lugar de verlas como *agentes* del cambio?

El papel facilitador de las ONG es esencial para el proceso de «empoderamiento», que, sin duda, debería consistir en traspasar el poder a los que no lo tienen, en lugar de acrecentar el poder de los que asisten al proceso en sí. Sin embargo, cada vez hay más tensión en algunas partes de América Latina, especialmente en América Central y Chile, donde gran parte de la financiación externa se canalizaba a través de ONG en momentos políticos delicados –entre los crecientes recursos y capacidad institucional de las ONG intermediarias y las organizaciones populares, con pocos recursos, a las que supuestamente deben asistir–. La incómoda relación entre las dos puede conducir al distanciamiento y a la desilusión.

Innegablemente, está teniendo lugar un cambio político que abre las puertas a organizaciones que previamente estaban excluidas en muchas sociedades del Sur. Es comprensible que en países donde ha habido estados represivos e intervencionistas, las personas consideren positiva la emergencia de organizaciones no gubernamentales dentro de la sociedad. El creciente interés por el concepto de «sociedad civil» ha contribuido, por sí mismo, a la

opinión de que las ONG pueden fortalecer y ayudar a construir una esfera que proteja a la sociedad de un regreso al estado intervencionista.

El término «sociedad civil» aparece cada vez más en la literatura contemporánea sobre el desarrollo, especialmente en relación con África. Sin embargo, salvo que nos volvamos más rigurosos, el término puede enmascarar, en lugar de esclarecer, una dinámica en el Sur que puede tanto producir mayores desigualdades, polarización política y exclusión social, como ser una fuerza democratizadora. Por ejemplo, es cierto que durante los años ochenta, las movilizaciones populares fueron importantes para la transición de un Gobierno militar a un Gobierno civil en algunas partes de América Latina; o que éstas han obligado a que haya elecciones en algunos países africanos y han desafiado al Estado de un solo partido. Clark escribe:

En gran parte de América Latina, a lo largo de los ochenta, el fracaso de los partidos políticos de izquierdas a la hora de ganar poder, de resistir la represión o de reflejar las inquietudes cotidianas de la mayoría de los pobres, creó un espacio político para los movimientos populares. Por toda la región, las personas de la calle vieron como sus batallas las libraban los movimientos populares en lugar de los partidos de la oposición... Aunque inicialmente eran reactivos –respondiendo a las situaciones creadas por otros– ahora los movimientos populares han empezado a establecer la agenda política.⁵

Sin embargo, lo que más destacaba de estos «movimientos sociales» era su naturaleza espontánea. Puede que en ocasiones las ONG intermediarias los hayan apoyado. Pero no han sido responsables de la movilización social en sí.

Los «movimientos sociales» se caracterizan por su falta de permanencia y su fragilidad; más que el resultado de un trabajo organizativo continuado, son un estallido de protesta. Más importante aún, en América Latina no han sobrevivido a las transiciones de Gobierno autoritario que ellos mismos impulsaron. Chile es un ejemplo clásico, pero no el único. En este país, el regreso al Gobierno civil –que al final fue negociado por las élites políticas– ha estado acompañado del desempoderamiento de los movimientos sociales de los años ochenta. El mundo de las ONG chilenas está dividido entre aquellas que optan por participar en el programa del Gobierno de centro izquierda –y que, por lo tanto, han conseguido insitucionalizarse en las nuevas circunstancias– y aquellas que siguen siendo críticas del hecho de que el Gobierno no satisfaga las necesidades de los sectores más pobres. Las últimas siguen siendo pequeñas, fragmentadas y marginadas políticamente y siguen disponiendo de pocos recursos. Y, a medida que las ONG más grandes se han ido acercando al mundo «político» nacional y formal, se han debilitado sus lazos con la sociedad.

El caso de Chile ilustra que los «movimientos sociales» de los años ochenta ponían de relieve la *debilidad* de la «sociedad civil», y no su entrada en escena. Las personas se habían echado a las calles precisamente porque no disponían de canales de participación política adecuados.

El papel de las ONG en la «sociedad civil»

Hay dos interpretaciones del concepto de «sociedad civil». Una se encuentra en la teoría política liberal europea y el desafío al Estado absolutista en los siglos XVII y XVIII. A medida que Europa se industrializaba, empezó a surgir la idea de una esfera «pública» y una esfera «privada». La primera esfera era aquella de los propietarios varones que reivindicaban el derecho del individuo a actuar libremente en el mercado, sin la intrusión del Estado. La

soberanía estaba en manos de estos individuos, que consentían la existencia del Estado, a condición de que limitara su actuación a los ámbitos que ellos mismos definían. La sociedad civil, o el «Gobierno civil» según John Locke, hacía alusión a la aparición de una esfera aparte del Estado.

Para muchos Gobiernos y agencias de ayuda occidentales de hoy día, la retirada del Estado como agente del desarrollo hace que sea necesaria una esfera «privada» por dos motivos: para asegurar que el Estado rinda cuentas dentro de unas competencias limitadas y para fomentar al empresario privado como motor del desarrollo. Por lo tanto, el resurgimiento del concepto de «sociedad civil» refleja el resurgimiento del paradigma económico neoliberal.

En contraste, el pensamiento marxista hace hincapié en las desigualdades en el seno de la sociedad civil, ya que considera que el Estado refleja el dominio de una clase sobre otra. El hecho de que el Estado pueda ser una fuerza totalitaria y represiva es ahora ampliamente reconocido por todo el espectro político.

Los pobres, igual que los ricos, quieren que el Estado sea representativo y que rinda cuentas. Pero, el simple hecho de reconocer que existe una esfera aparte del Estado que tiene un papel a desempeñar, no significa que debamos abandonar el análisis de las desigualdades en el seno de la «sociedad civil».

Algunos autores sí reconocen la necesidad de ser más precisos a la hora de definir la «sociedad civil». Hugh Roberts, por ejemplo, mantiene que la discusión debería centrarse en la ciudadanía y la representación política;

... la «sociedad civil» existe cuando una sociedad goza de un tipo «particular» de relación regular (no ocasional) con el Estado, basada en una verdadera representación política (no meramente formal) y, por tanto, basada en la existencia de un estatus efectivo de ciudadanía que poseen sus miembros, con todos los derechos frente al Estado que éste conlleva.⁶

Esto plantea muchas cuestiones sobre las organizaciones populares y las ONG de desarrollo intermediarias. En la mayor parte de América Latina, por ejemplo, los derechos básicos de ciudadanía existen sobre el papel pero no en la práctica. La impunidad de aquellos responsables de las violaciones de los derechos humanos a lo largo de la última década demuestra que el imperio de la ley no se aplica a los más poderosos. En una sociedad civil auténtica, los pobres y los débiles tienen derechos reales y significativos como ciudadanos, están verdaderamente representados y son capaces de construir organizaciones para defender sus intereses. Se trata del derecho de los individuos a asociarse voluntariamente. La creación de una sociedad civil no puede consistir exclusivamente en crear organizaciones de desarrollo intermediarias para representar a los «pobres»: debe consistir en empoderar a los pobres y hacer que les sea posible luchar por sus propios derechos como ciudadanos.

En muchas partes del Sur no sólo hay enormes desigualdades de recursos sociales, económicos y de poder, y con frecuencia un dudoso compromiso con la verdadera representación política (el fraude electoral reina en muchos países), sino que no existe un compromiso con los *derechos sociales de la ciudadanía*. Cuando los pobres se reúnen, sin duda se preocupan por sus derechos políticos. Pero frecuentemente están deseosos de asegurar que el Estado ceda, y luego proteja, los derechos sociales. Sin embargo, el patrón que predomina es la retirada del Estado. En muchos casos, los programas de ajuste estructural

han diezmado las prestaciones estatales que existían anteriormente para los pobres, como las subvenciones alimentarias. Las políticas neoliberales, sin duda, exacerbaban las desigualdades existentes, aunque (y esto aún está por comprobar) conlleven un crecimiento económico sostenible.

Es prioritario reforzar la capacidad de las personas pobres en el Sur para luchar por sus plenos derechos de ciudadanía, pero esto también traerá problemas. En Europa occidental, durante al menos 200 años, la «sociedad civil» estaba formada únicamente por propietarios varones. Los conflictos surgieron cuando los pobres, y las mujeres, exigieron representación política y derechos sociales. Estos mismos sectores del Sur exigirán cosas similares –y, de hecho, tendrán que hacerlo si desean disfrutar de los beneficios del desarrollo.⁷

Las ONG de desarrollo intermediarias pueden actuar como catalizadores a la hora de ayudar y apoyar a la gente pobre y marginada. Sin embargo, no pueden sustituir a los pobres. Mientras no sean responsables ante sus beneficiarios de forma significativa, el hecho de «*scale up*» podría distanciarlas mucho de los pobres y de sus propias estructuras sociales.

Las ONG y la comunidad, las ONG y el Estado

El verdadero desafío en el ámbito del desarrollo no se trata tanto de influir en los acontecimientos nacionales y en la política internacional (aunque evidentemente también es importante), sino más de construir *procesos sociales sostenibles* desde abajo, para asegurar un verdadero empoderamiento desde la base. El objetivo del desarrollo «desde abajo» es, sin duda, que los pobres y los que no tienen poder identifiquen sus propias necesidades e intereses y obtengan una manera de influir en las políticas que les afectan. No significa que las ONG de desarrollo intermediarias no tengan su propio papel a desempeñar, o que las personas que trabajan con ellas no tengan sus propios intereses por los que luchar. Lo que significa es que si sinceramente su objetivo es contribuir al proceso de cambio social desde la base, debe demostrarse que los hombres y las mujeres con los que trabajan son cada vez más capaces de efectuar, por sí solos, cambios en sus propias vidas.

En mis 20 años de experiencia en América Latina, este empoderamiento no se regala. Precisamente por el hecho de que muchas ONG surgieron en una época en la que el cambio político estructural estaba a la orden del día, muchas se centraron en como podían producir este cambio, a expensas de los procesos en los que estaban involucradas. La falta de atención a los temas de género, el carácter jerárquico del proceso de toma de decisiones dentro de muchas ONG y la tendencia a institucionalizarse en lugar de aumentar la capacidad de los pobres para manejar sus propios asuntos, apunta al abandono generalizado de los *procesos* de cambio en la base.

Esto no significa que el cambio político haya dejado de ser importante. Es tan importante como siempre. Mi objetivo es destacar el hecho de que ahora, ante todo, debemos poner mayor énfasis en comprender los procesos sociales que son tan importantes para generar cambios significativos y sostenibles en las vidas de las personas. Los programas de desarrollo más técnicos y más asistenciales tienen un impacto sobre las relaciones sociales de los grupos a los que van dirigidos. Pero muchas ONG parecen más interesadas en el papel de influenciar al Estado, o en potenciar su capacidad o eficiencia técnica, que en examinar su propia relación e impacto sobre las comunidades con las que trabajan.

Los procesos sociales son difusos y difíciles de medir. Una tarea importante que nos espera ahora es la de identificar los criterios para determinar por qué apoyamos a algunas ONG y a otras no. Académicos y profesionales podrían trabajar conjuntamente, recurriendo a la amplia experiencia de campo de las organizaciones intermediarias y analizando lo que hay detrás del éxito o el fracaso de cada programa. Ayudaría a evitar caer en la trampa de convertir a la «ONG» en la última palabra de moda del desarrollo, atrayendo fondos para reforzar la capacidad institucional de estas organizaciones, sin garantías de que sean eficaces a nivel social.

Notas

1 John Clark, *Democratising Development: The Role of Voluntary Organisations*, Londres, Earthscan, 1991.

2 Michael Edwards y David Hulme, «Scaling up NGO impact on development: learning from experience» en *Development in Practice*, 1992, Volumen 2, número 2, 77-91.

3 John Clark, «Democratising Development: NGO and the State» *Development in Practice*, 1992, volumen 2, número 3, 151-62.

4 En un editorial del *IDS Bulletin* (1987), Hugh Roberts argumenta que, aunque la emergencia de nuevos grupos del sector privado tal vez sea la única manera de sostener un desarrollo más equilibrado y más equitativo en el África tropical, a medida que el Estado descuida su rol, es posible que también dé lugar a la emergencia de una nueva élite de grupos de agricultores, capaces de obtener del Estado ciertas concesiones regionales, étnicas o sociales específicas, en detrimento de otras clases y grupos con menos poder. Por tanto, es necesario distinguir entre un Estado débil en comparación con una «sociedad civil» cada vez más desarrollada, formada por asociaciones voluntarias que pueden pedirle cuentas, y un Estado que es débil porque está bajo la influencia de las redes tradicionales de clientelismo y las solidaridades étnicas. Un Estado también podría ser débil en relación a una sociedad civil vibrante, pero a la vez más capaz de cumplir su función de velar por el interés general y más competente en ese sentido.

5 John Clark, 1991, op. cit.

6 Hugh Roberts, 1987, op. cit., p.4.

7 Es aquí donde nos encontramos con los problemas clave del debate democrático en el Sur. El problema de la democracia representativa, tal y como ha surgido en los países capitalistas avanzados, es que combina una igualdad de derechos políticos y una desigualdad social y económica considerable. El estudio clásico de la ciudadanía de T.H. Marshall (*Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950) examina la relación entre ciudadanía y clase social en el Reino Unido. Identifica tres etapas en el desarrollo de los derechos de ciudadanía: el elemento civil consistía en los derechos individuales y surgió con la aparición de la economía de mercado; la parte política de la ciudadanía estaba relacionada con el derecho a participar en el ejercicio del poder político; y el elemento social de la ciudadanía es el derecho al estándar de vida prevaleciente. Marshall creía que el estado del bienestar había sido capaz de paliar los peores aspectos de las desigualdades sociales que siguen existiendo en las sociedades democráticas capitalistas.

En la actualidad Jenny Pearce es profesora del departamento de Estudios de la Paz de la Universidad de Bradford. Previamente había sido Directora del Latin American Bureau y es autora de varios libros sobre el desarrollo y la política de la región. Durante muchos años

ha estado estrechamente vinculada a las principales ONG británicas, incluidas OXFAM y ChristianAid.

Este artículo fue publicado por primera vez en Development in Practice, vol. 3, núm. 3, en 1993.