

EL PROCESO DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Norka LÓPEZ ZAMARRIPA*

SUMARIO: I. *Introducción* 1. *Concepciones de Organismo no Gubernamental (Ong)*, a) *Definición Legal*, b) *La Vía Jurídico-Legal*. c) *Vías de Identificación*. d) *Definición Funcional*. 2. *La Transformación Social de las Ong y sus Generaciones*. a) *Libertad de Asociación*. b) *Convenios Regionales*. c) *Protección Constitucional*. d) *Protección*. e) *Constitucional*. f) *Estabilidad Social y Estado de Derecho*. 3. *Origen y Evolución de las Ong en México y América Latina*. a) *La Experiencia Brasileña*. 4. *Relación entre las Organizaciones Políticas, los Partidos y las Ong en México y América Latina*. 5. *Relaciones Sociedad Civil–Ong*. 6. *Redes y Alianzas en América Latina*. 7. *Participación en Foros Internacionales*. 8. *Consideraciones Finales*. II. *Las Organizaciones no Gubernamentales y la Globalización*. III. *La Gobernabilidad de las Organizaciones no Gubernamentales*.

I. INTRODUCCIÓN

Si bien el objeto de estudio de este artículo se centra en el proceso de desarrollo de las Organizaciones no Gubernamentales, tanto en México como en América Latina, es pertinente ubicar la evolución histórica del concepto de sociedad civil. La sociedad civil tomó forma cuando la Iglesia dejó el Gobierno, o co-gobierno, del cuerpo político, o fue expulsada de él para ocupar su nuevo lugar como un elemento esencial de la sociedad civil y de ahí se desglosa la consideración de las Organizaciones no Gubernamentales. En esta comprensión, destaca el pensamiento de los Iusnaturalistas del siglo XVIII, en el que la sociedad civil se consideraba como origen del Estado frente a la llamada ‘sociedad natural’. Sin embargo, eso no garantizaba la condición de

* Doctora en Derecho Internacional, profesora en Licenciatura y Posgrado en Derecho en la UNAM.

sociedad política a la llamada sociedad civil, que dependía del establecimiento previo de un contrato social, como lo concibe Rousseau, mientras que Hegel reflexionaba que la sociedad civil es el espacio social de intermediación de intereses comunes de las familias y los individuos en relación con el Estado.

Esto deja ver de manera evidente, el pensamiento de Alexis de Tocqueville, quien aborda los regímenes democráticos, en los que el ciudadano es independiente aunque débil, por lo que se requieren las agrupaciones sociales formadas en el interior de la sociedad para garantizar la civilidad y el abandono de la barbarie. De modo análogo, para Antonio Gramsci la sociedad civil es el espacio de constitución y disputa de la hegemonía política, en donde la cultura y la ideología cobran especial importancia. De tal suerte que la sociedad civil organizada funcione como un espacio en donde se ejerzan la articulación de alianzas y políticas alternativas de los grupos en el poder.

Para el pensamiento económico clásico, la sociedad civil representa la posibilidad de autorregulación de las fuerzas del mercado sin intervención estatal. Ejemplo de ello son Adam Smith y Alfred Marshall, quienes concibieron el mercado en pleno empleo y sin crisis, por lo que a la sociedad civil le corresponde el papel de mecanismo de autocontrol. En efecto, la sociedad civil está integrada en el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Por su parte, Karl Marx considera que la sociedad civil se confunde con la sociedad burguesa, y en ese sentido expresaría los principales intereses dominantes del capital.

En este contexto y con diversas concepciones teóricas tan disímiles, surgen los patrones de funcionamiento y operación de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) en los movimientos sociales latinoamericanos. En primer lugar aparecen estas organizaciones concebidas a partir de la premisa de que hay una relación de polaridad entre Estado y sociedad civil.¹

1. CONCEPCIONES DE ORGANISMO NO GUBERNAMENTAL (ONG)

Fundación, asociación, sociedad, fideicomiso de caridad, corporación sin ánimo de lucro u otra persona jurídica que no sea considerada parte del sector gubernamental, reside en que las decisiones son a través de sus propios estatutos, cuenta con autodeterminación.

¹ POCHMANN, Marcio, *De la sociedad civil a las ONG*, en *foreign Affairs en Español*, otoño-invierno 2002.

En la actualidad no existe una definición homogeneizada que sea aceptada para conceptuar a las ONG; Sin embargo, se pueden distinguir dos amplios grupos de definiciones.

1. Por sus rasgos operativos de las organizaciones de carácter privado, es decir no forman parte del gobierno, son sin fines de lucro y se gobiernan por sí mismas, al mismo tiempo involucran participación voluntaria.
2. Por su identidad y representación de demandas, sus sectores populares, organizaciones privadas, sin fines de lucro, autogobernadas y con algún grado de actividad solidaria orientadas a intervenir a favor de sectores discriminados o desposeídos de la sociedad.

En sentido estricto, el concepto de ONG apareció en la década de 1950, en el ámbito de las Naciones Unidas (ONU), como: un organismo internacional no establecido por acuerdos gubernamentales. Desde ese momento, el término ONG se asoció con las intervenciones de nivel internacional o supranacional.

Sin embargo, surgieron algunas discrepancias con el uso del término ONG, cuando este empezó a ser empleado para referirse al contexto nacional. En un principio se empleaba en los países desarrollados para enmarcar las iniciativas de cooperación y desarrollo.

Algunos países desarrollados, como Alemania, ya utilizaban el término ONG en los años sesenta, sobre todo al interior del gobierno y en especial cuando se hablaba de medidas que tenían la finalidad de apoyar el desarrollo mediante organizaciones no estatales (*Nicht Staatliche Organisationen*), sobre todo asociaciones de cooperación vinculadas con las iglesias católica y evangélica.

El concepto de organismo no gubernamental encierra en sí mismo una connotación negativa, puesto que, antes de definir cuál es su significado, sugiere en su propia definición lo que no es; es decir que aparece como una entidad organizacional que se excluye, diferenciándose a sí misma, de las instituciones e instancias gubernamentales.² La conceptualización de las Organizaciones no Gubernamentales conlleva a definiciones jurídicas, estructuras internacionales, herencias culturales y tradiciones políticas y organizativas, que varían en cada región o país. Su sentido ha variado sustancialmente desde su origen.

Ya lo hemos visto: al analizar a las Organizaciones no Gubernamentales éstas encuentran su origen en la Organización de las Naciones Uni-

² RIVERA SÁNCHEZ, Liliana, *Léxico de la política*. FCE-FLASCO, México, 2000.

das (ONU), en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, para referirse a un grupo de personas que no tenían representación oficial de sus naciones de origen, pero que participaban en algún organismo integrante de la (ONU).

Estos grupos desempeñaron funciones de intermediación en el espacio de concertación internacional abierto durante la posguerra.³

Al mismo tiempo, podemos observar que el término de ONG fue acuñado con el fin de denominar a todas aquellas organizaciones internacionales cuya constitución no era consecuencia de un tratado intergubernamental. Las Organizaciones no Gubernamentales fueron consideradas agrupaciones internacionales independientes de los gobiernos, producto de los mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo entre los países de Europa Occidental y los que se encuentran en vías de desarrollo.

La idea alude a cualquier asociación internacional de carácter permanente, constituida por particulares de diferentes países, con propósitos no lucrativos. A partir de esa concepción, otros organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales responden a imperativos de viabilidad técnica y organizacional. Esta connotación puede ser flexible y ambigua, de tal suerte que puede ser adaptada según la región, proyecto y tipo de acuerdos internacionales entre países y organismos.

El Banco Mundial define a los organismos u organizaciones no gubernamentales como “grupos o instituciones de carácter privado, total o parcialmente independientes del gobierno”, cuyos objetivos son sobre todo de índole humanitaria o cooperativa, más que comerciales. Son entidades privadas en naciones industriales que apoyan el desarrollo internacional; grupos locales organizados en el plano regional o nacional y grupos comunitarios dirigidos por sus propios miembros.⁴

Las Organizaciones no Gubernamentales incluyen asociaciones religiosas y de beneficencia que movilizan fondos privados para el desarrollo, proporcionan alimentos y servicios de planificación familiar al mismo tiempo que fomentan la organización comunitaria. De esta manera, abarcan cooperativas independientes, asociaciones comunitarias, sociedades de usuarios de servicio público, grupos de mujeres y asociaciones pastorales. Igualmente, son ONG los grupos cívicos que

³ Organización de las Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas para la Cooperación y el Desarrollo*, 1950, ONU, Nueva York.

⁴ Banco Mundial (1991), *El Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial, Washington, D.C.

procuran que se tome conciencia de los problemas sociales y ambientales e intentan influir en las políticas públicas.

Las definiciones de ONG elaboradas por los organismos internacionales, si bien no aclaran el carácter específico de éstas respecto a otro tipo de organizaciones, sí permite diferenciar un conjunto de organizaciones que se conciben desiguales de las que integran el sector empresarial y el mercado, por un lado, y de las que integran el sector público y el gobierno por el otro.

Las Organizaciones no Gubernamentales se han autodefinido como parte del tercer sector, el cual se concibe como: “Un sector privado no lucrativo, orientado hacia fines públicos, el cual busca completar las acciones del gobierno y del mercado para atender las necesidades sociales, cuyo fin es la consecución de un bien común, haciendo frente a las necesidades humanas y promoviendo la participación progresiva de la sociedad”, en los espacios desatendidos por la dinámica del mercado y la política estatal.⁵

En general se conciben a sí mismas como organizaciones de la sociedad civil, sin fines de lucro, pero organizadas para producir bienes y servicios a la comunidad. También como un sector voluntario, solidario, filantrópico; como organizaciones sociales autónomas de promoción social y desarrollo, en un sentido más amplio como parte de un tercer sector, alternativo al mercado y al Estado.⁶

Podría decirse de manera sintética que la definición que las propias Organizaciones no Gubernamentales han construido, se refiere a agrupaciones civiles que no persiguen fines de lucro y que se dirigen fundamentalmente a la beneficencia y promoción social, enfocándose a problemáticas específicas.

Marcio Pochmann⁷ reflexiona que el concepto de Organización no Gubernamental logra asociarse con las funciones no desempeñadas por el Estado y correspondientes a la sociedad civil. En este sentido, los fundamentos discursivos y el perfil de la actuación de gran parte de los movimientos sociales latinoamericanos ayudan a comprender mejor la dinámica de las relaciones de las ONG, al interior de la sociedad civil.

⁵ GARCÍA, Sergio y ARMIJO Natalia (coord.), *Organizaciones no gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas*, 2a. Ed., Foro de Apoyo Mutuo, Fundación Demos IAP e Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, IAP, México, 1997.

⁶ CONCHA, Miguel, *Las organizaciones civiles y la lucha por la democracia*, en Justicia y Paz, información y análisis sobre Derechos Humanos, núm. 33, año IX, enero-marzo 1994, pp. 33- 37.

⁷ POCHMANN Marcio es doctor en Economía, profesor del Instituto de Economía e investigador del Centro de Estudios Sindicais y de Economía do Trabalho de la Universidade Estatal de Campinas, Sao Paulo.

Un organismo no gubernamental forma parte de las instituciones y organismos de la sociedad civil, que intentan materializar nuevas formas de solidaridad y generar sobre todo un aprendizaje colectivo, que sólo es posible en la esfera pública, puesto que implica un flujo constante de información, pero fundamentalmente de comunicación entre actores.⁸

Una de las características distintivas de un organismo no gubernamental es que, comparativamente con otras organizaciones y asociaciones que integran la sociedad civil, las ONG no tienen un carácter representativo, característica que las diferencia de los sindicatos y movimientos sociales, es decir no pueden hablar o actuar en nombre de terceros.

Por su parte, diversos teóricos señalan diferentes definiciones y conceptos de ONG. Asimismo, coinciden en que el principal problema al que nos enfrentamos al analizar las ONG con las definiciones, ya que se utilizan diferentes términos para referirse a este tipo de institución: “organizaciones no gubernamentales”, “organizaciones o instituciones privadas sin fines de lucro”, “organizaciones voluntarias” u “organizaciones filantrópicas”.

a) *Definición legal*

Es necesario señalar que se reconocen dos tipos de Organismos no Gubernamentales, que son de suma importancia, porque de ellos dependen los derechos y las obligaciones que la legislación les asigna:

MBGO's Beneficio Mutuo.

PBGO's Beneficio Público.

1.- *Beneficio Mutuo.* De beneficio mutuo o interno por un determinado grupo de individuos, que pertenecen las más de las veces a una organización manejada y controlada por sus propios miembros. Generalmente están destinadas al beneficio y, por ende, sus siglas son MBO. Un ejemplo, hará comprender claramente de qué se trata. Gremios, grupos deportistas, escritores.

2.- *Beneficio Público.* Que tienen por misión el beneficio de toda la sociedad o de segmentos del conjunto de la sociedad, que corresponde generalmente a las organizaciones de beneficio público, cuyas siglas son PBO. (No-iglesia, no partidos políticos).

⁸ GIDDENS, Anthony, *La constitución de la sociedad, Bases para la teoría de la estructuración*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1995.

Una definición estructural-operacional ha sido desarrollada por la Universidad John Hopkins. Parte de la estructura básica y el modo de operación de las instituciones. Aquellas que conforman el tercer sector cumplirían con varias de las siete características principales:

- ✦ Formales: Deben tener algún grado de institucionalización. Si no es a través de un registro legal, puede manifestarse por reglas de procedimiento.
- ✦ Privadas: No deben ser partes del aparato de gobierno ni deben estar dirigidas por mesas directivas dominadas por agentes gubernamentales. Sin distribución de beneficios: Pueden acumular excedentes, pero estos no deben distribuirse entre socios o directores, sino que deben ser reinvertidos en relación con los objetivos básicos de la organización.
- ✦ Autogobernadas: Deben poseer sus propios procedimientos internos de gobierno, y no estar controladas por entidades externas.
- ✦ No comerciales: No deben estar organizadas principalmente para objetivos comerciales. Esto significa que no pueden tener ganancias de sus actividades.
- ✦ No partidarias: No deben estar principalmente comprometidas en promover candidatos políticos. Esto significa que no pueden embarcarse en actividades políticas no partidarias.
- ✦ Voluntarias: Deben incluir algún grado significativo de participación voluntaria. Esta definición parecería ser entonces la que posee menos desventajas, siendo posibles aplicarla a una amplia variedad de instituciones en diferentes contextos nacionales.

Otros autores afirman que una de las ventajas de la definición estructural operacional, es que permite ampliar el foco de atención más allá de las ONG, ya que en estos países generalmente es a partir de ellas que el tercer sector ha sido definido.

b) *La vía jurídico-legal*

A pesar de no existir un cuerpo de leyes coherentes e integradas, que cubra en su totalidad lo que serían las organizaciones sin fines de lucro, esta vía posee la ventaja de permitir localizar fuentes de información estatales, pues cada figura jurídica está reglamentada específicamente y posee un organismo de control por parte del Estado.

c) *Vías de identificación*

Las asociaciones civiles y las fundaciones:

Las diferencias fundamentales, entre ellas resultan de sus respectivas estructuras. Mientras que las asociaciones civiles presentan esquemas de participación abiertos en la figura de la asamblea, donde es representada la masa de asociados; las fundaciones tienen una estructura jurídica y funcional cerrada, sin la existencia de asociados ni de asambleas. En otro sentido, cuando en la asociación, los beneficiarios directos son los miembros de la misma cooperación, en la fundación la actividad benéfica está dirigida en forma indeterminada hacia la comunidad total o hacia lo público en general.

Las entidades de bien público no gubernamentales:

Se consideran entidades de bien público todas aquellas instituciones de asistencia social que, “Sin propósito de lucro, tengan por finalidad ayudar a las personas necesitadas, ya sea en los aspectos relacionados con la salud, la situación económica o la educación física, intelectual y moral de los habitantes”. (Sirolli 1991).

Las mutuales:

En la legislación se consideran mutuales todas aquellas asociaciones “constituidas libremente sin fines de lucro por personas inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales o de concurrir a su bienestar material y espiritual, mediante una contribución periódica”.

Definición económica financiera:

El interés por darle una definición económica a las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro (IPSFL), se encuentra en la pretensión de calcular cuál es su aporte al Producto Bruto Interno. Para poder circunscribir a las IPSFL en las cuentas nacionales, se les distingue en cinco tipos distintos que se utilizan para comprender mejor la conceptualización de un Organismo no Gubernamental.

1. IPSFL producen bienes o servicios de mercado utilizados principalmente por el sector productivo, financiadas básicamente por aquéllos que reciben el bien o servicio.
2. IPSFL producen bienes o servicios de mercado utilizados principalmente por los hogares, los que pagan una proporción elevada del costo del bien o servicio que perciben, siendo las instituciones proveedoras del servicio de salud, de educación y esparcimiento, las principales actividades incluidas dentro de la categoría.
3. IPSFL producen bienes y servicios no de mercado utilizados por los miembros que conforman la IPSFL. Son creadas por la asociación de personas u hogares con el fin de proveer bienes o servicios para beneficio de los propios miembros.
4. IPSFL producen bienes y servicios no de mercado comprometidos en la realización de actividades con fines caritativos o intangibles. La institución que provee el bien o servicio lo ofrece a personas que no son miembros de ella, a partir del hecho de las necesidades que los sujetos receptores tienen.
5. IPSFL producen bienes y servicios no de mercado, financiadas y controladas por el gobierno.

d) *Definición funcional*

Otra forma de identificar a las Organizaciones no Gubernamentales es tomando en cuenta sus propósitos y funciones. Una clasificación viable para esta alternativa es la siguiente:

- ✦ Instituciones de colectividad extranjeras;
- ✦ Instituciones relacionadas a la mujer: organizaciones de mujeres o que desarrollan actividades o servicios destinados a mujeres;
- ✦ Organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo: instituciones no gubernamentales, sin fines de lucro, con equipos de trabajo conformados total o parcialmente por técnicos y/o profesionales, cuyos objetivos son de promoción y desarrollo y que realizan su trabajo en una población de bajos recursos, externa a la institución, generalmente a través de la modalidad mini proyecto;
- ✦ Establecimientos asistenciales de salud;
- ✦ Clubes de barrio.

2. LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL DE LAS ONG Y SUS GENERACIONES

Una de las vías para que las organizaciones sociales logren un mayor impacto, consiste en establecer alianzas y redes en torno a objetivos comunes de trabajo.

Se cataloga a las Organizaciones no Gubernamentales por su vocación, tipo de actividades, alcance geográfico y estrategia general. Se señala que existen ONG de primera, segunda, tercera y cuarta generación.

De ahí la importancia de contar con perspectiva crítica a la hora de establecer estrategias, la necesidad de reconocimiento de la estructura de oportunidad política, o las condiciones para encontrar espacios de confluencia conservando las particularidades propias.

En algunos de los estudios que proliferan sobre estas organizaciones y en especial las que se dedican a la cooperación para el desarrollo, se suele hacer una codificación generacional de las mismas: La primera, caracterizada como asistencialista, surgió alrededor de 1945, en un contexto de posguerra, basada en la necesidad de realizar acciones de emergencia y asistenciales, diagnosticando el problema abordado como escasez de bienes y recursos, con un plazo de actuación a corto plazo y dirigida a individuos y familias muy concretas.

La segunda generación es la que se orienta hacia 1960 y tiene como paradigma el modelo de desarrollo del Norte, analizan los problemas de los países del Sur como la falta de recursos económicos y tecnológicos y de cobertura de las necesidades básicas. Su tiempo de actuación depende de cada proyecto y están orientadas fundamentalmente a determinadas comunidades o poblados. Conciben la relación entre las Organizaciones no Gubernamentales del Norte y del Sur únicamente en términos de transferencia de recursos económicos y ponen en práctica una estrategia basada en la sensibilización dentro del Norte, lo cual las lleva a los primeros conflictos en la captación de recursos privados.

La tercera surge alrededor de 1973 (año que se considera crítico en el ámbito internacional), cuestionando el modelo de desarrollo del Norte y entendiendo que debe impulsarse un desarrollo propio de los países del Sur como proceso auto sostenido de carácter político.

El problema que enfrentan parte de la constancia de las limitaciones institucionales y de una visión crítica de las políticas nacionales e internacionales así como de los conflictos existenciales entre las élites locales y grupos económicos transnacionales. El tiempo de actuación es ya indefinido, puesto que se impone una visión a largo plazo y abarcando ámbitos a escala regional, nacional y estatal.

La relación con las contrapartes del Sur es concebida de manera distinta, basándose en la corresponsabilidad para el desarrollo.

La estrategia que pone en práctica es distinta a las anteriores, puesto que parte de sus animadores proceden de la generación de protesta del 68 y se plantean como tarea la concientización sobre los actores causantes de la pobreza, la denuncia del hambre y del comercio desigual. Es posible que la petición de 0.7% del PIB para ayuda al desarrollo, sea la expresión simbólica del desafío de estas organizaciones a los Estados para que cumplan, al menos, las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas.

Se habla de una cuarta generación, surgida en el año 1982, que adopta una concepción del desarrollo mucho más compleja que las anteriores, basada en la idea de que aquél ha de ser equitativo socialmente y sostenible ecológicamente tanto a escala local como global. Quizás la expresión *empowerment*, institucionalizada por organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sea la más representativa de este tipo de Organizaciones no Gubernamentales; Esa palabra, traducida unas veces como capacitación, otras como empoderamiento, se refiere a que los grupos marginados deben lograr entender la naturaleza de su situación para poder actuar de manera eficaz y erradicar sus causas.

Desde este enfoque la pobreza es considerada como la negación de los derechos humanos, planteándose la necesidad de superar la falta de desarrollo del Sur y el mal desarrollo del Norte, así como las constricciones existentes a escala local, nacional, estatal e internacional. El tiempo de actuación que se fijan estas organizaciones es también indefinido y tiene un ámbito nacional o global.

La relación con las contrapartes del Sur está en este caso basada en la acción concertada, el apoyo mutuo y la descentralización. La estrategia política combina la protesta y la propuesta mediante las movilizaciones sociales y el uso de los medios de comunicación, dedicando un especial esfuerzo a la investigación y a la formación de expertos en las distintas materias de trabajo.

La quinta generación es la que corresponde a los años noventa, en el marco de la globalización, y en ella se reconocen las organizaciones sociales que ponen en primer plano una crítica radical a los efectos sociales y ambientales de la misma, así como al concepto mismo de desarrollo. Su diagnóstico del problema, por tanto, cuestiona las causas de la desigualdad y de la crisis ecológica poniendo especial énfasis en la necesidad de una globalización alternativa y antagonista con respecto a las políticas de las principales instituciones internacionales. Su perspec-

tiva temporal de trabajo es indefinida y su ámbito es conscientemente transnacional, concibiendo las relaciones con las contrapartes en términos horizontales, alejados de toda forma de paternalismo.

De ahí que su estrategia política, si bien sigue combinando protesta y propuesta, pone mayor acento en la movilización social y en la determinación de objetivos comunes a escala global. En este caso el tema de la abolición de la deuda externa puede ser el que refleje con mayor claridad la evolución de muchas Organizaciones no Gubernamentales que, aún habiendo pertenecido originalmente a anteriores generaciones, han sufrido la influencia y el impacto de esta última.

Las Organizaciones no Gubernamentales de la cuarta y quinta generación, son las que mantienen abierto el debate respecto a la voluntad y capacidad que puedan tener para promover cambios en las sociedades del Norte. Lo primero es cuestión de proponer una terapia para los problemas diagnosticados que vaya efectivamente a la raíz de los mismos. De forma quizás un tanto simplista esto ha quedado resumido en el dilema justicia o caridad: Si las propuestas estratégicas de cambio van dirigidas a eliminar la injusticia social, ello implica un discurso y unos objetivos de alcance medio, que obliguen a las sociedades del Norte a un cambio de mirada radical en sus relaciones con el Sur, ya que, en caso contrario, la labor de las Organizaciones no Gubernamentales quedaría limitada a la simple caridad.

Pero, aún con la buena voluntad que tengan las ONG, no podemos olvidar que nos encontramos en un ciclo histórico de pesimismo cultural y de debilidad de los movimientos sociales con los que podrían aliarse para modificar sustancialmente el rumbo civilizado actual. De ahí que el riesgo radique en que sigan viendo cooptadas por un sistema de poderes, incluido el de los medios de comunicación, que tienden a neutralizar las denuncias de la injusticia social a través de iniciativas de imagen ligadas a la ayuda al desarrollo o formas de intervencionismo humanitario, cuando se producen situaciones de emergencia.

Una alternativa a las tensiones que atraviesan las ONG vinculadas a proyectos facultativos de la sociedad, es que éstas deben saber mantener el equilibrio entre, la presión sobre los poderes para conseguir modificaciones parciales de sus relaciones con el Sur y, el desarrollo paralelo de un discurso y un tipo de propuestas que vayan ofreciendo un camino alternativo de superación de la injusticia. Debe ser como algunos estudiosos sugieren, la quinta columna del Sur en el Norte, siendo conscientes de que su condición minoritaria no les impide ser capaces de convencer a la mayoría sobre la necesidad de anticiparse a las situaciones de catástrofe humanitaria, cada vez más frecuentes.

Por lo tanto, su foco de atención debería estar orientado a crear un malestar cultural tal, en nuestras sociedades, que forzara a cuestionar conceptos de crecimiento económico, desarrollo y otros, en un segundo aspecto del análisis, proyectarse un cambio de modo y calidad de vida que fuera compatible con la erradicación de la pobreza, el reparto de la riqueza y la reconciliación con el conjunto de seres humanos. Este propósito no es sólo cuestión de legislaciones sino de reforma cultural y moral de nuestras sociedades. Este último no significa minimizar la importancia de los cambios legales que pueden lograr y, de ahí que todo lo que implique cuestionar la concepción y la práctica dominante en las relaciones Norte-Sur debe ser estimulado por las ONG.

Del mismo modo que sus proyectos locales con organizaciones del Sur, deben servir para demostrar que lo que están proponiendo son alternativas factibles que apuntan hacia otro modelo de sociedad. Pero, si esos cambios se dan por arriba, estrictamente por la vía de los expertos y de una coloración solidaria de los gobiernos, el riesgo con el que se enfrentan es el de verse reducidas a la tarea caritativa antes reprochada, convirtiéndose así, en instrumentos de legitimación de esos mismos gobiernos.

a) *Libertad de Asociación*

Las legislaciones que autorizan que las Organizaciones no Gubernamentales logren constituirse como personas jurídicas, desempeñan un papel crucial para asegurar que la libertad de asociación, consagrada en el Derecho Internacional y en las constituciones políticas nacionales, sea a la vez real y significativa. Cuando se está en capacidad de formar una asociación para la defensa de los derechos de los arrendatarios, una organización para la promoción de la educación de las mujeres pobres, una entidad para la protección del ambiente, es cuando se percibe más integralmente la libertad de asociación.

Se reconoce a la libertad de asociación como: “La facultad reconocida a los individuos para asociarse pacíficamente con sus semejantes, con cualquier objeto lícito”, el artículo 9° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo aborda ampliamente.⁹

⁹ Artículo 9° constitucional: “ No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar”.

De la misma manera, la libertad de expresión, que también está protegida por el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional, tiene poco significado para la mayoría de los individuos, a menos que sea desarrollada mediante ordenanzas que permitan la conformación de grupos de interés.

Las leyes que permiten y protegen a las Organizaciones no Gubernamentales, hacen realidad las libertades de expresión y de asociación. En otros términos, la ausencia de normas que autorizan la existencia de la ONG debidamente constituidas, puede amenazar o reducir en tal medida el derecho de los individuos a asociarse de manera plena y significativa, que lograría suscitar que el comité de Derechos Humanos creado dentro del marco del Convenio Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, estuviese dispuesto a abrir un proceso por esta omisión.

La libertad de asociación es uno de los principios fundamentales menos desarrollados del Derecho Internacional Humanitario. El artículo 20 de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, protege el derecho de los individuos a “reunirse o asociarse de manera pacífica”. El artículo 19 establece que “todas las personas tienen el derecho a la libertad de opinión y expresión”.

Si bien no es un tratado obligatorio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha causado un poderoso impacto sobre el desarrollo del Derecho Internacional humanitario.

Evidentemente, el Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos de 1966, es un tratado multilateral con carácter obligatorio, que ha sido ratificado por más de 135 países. Los artículos 21 y 22 del Acuerdo garantizan, respectivamente, el derecho de realizar asambleas pacíficas y la libertad de asociación.

El convenio exige que los Estados signatarios ajusten su legislación de manera que reconozca y proteja los derechos establecidos por el Acuerdo. Los Estados signatarios sólo pueden restringir los derechos protegidos por la avenencia, tales como el de asociación, cuando la limitación esté expresamente autorizada por la ley y ello si la restricción es necesaria en una sociedad democrática para proteger los intereses legítimos de la seguridad nacional, la seguridad pública, la moral o la salud públicas, o bien los derechos de libertad de los demás conciudadanos.

En Estados en los cuales el derecho de asociación consagrado en el Convenio Internacional está claramente reconocido, se le considera siempre un derecho del que gozan las personas. De manera que, aún cuando el Derecho Internacional exija que los países que se sometan al Acuerdo adopten las ordenanzas que aseguran la protección de la libertad de asociación, ello no significa necesariamente, que deban expe-

dirse legislaciones que autoricen la existencia de Organizaciones no Gubernamentales formalmente establecidas.

No obstante, si una asociación de individuos asume un carácter permanente o institucional, puede argüirse que debe autorizársele el *status* legal formal y que la organización tiene el derecho de funcionar de manera libre y efectiva para permitir el amplio ejercicio de los derechos de libertad de asociación por los individuos que la constituyen.

b) *Convenios Regionales*

La Convención Europea de los Derechos Humanos de 1950, consagra la libertad de asociación en su artículo 11 y la libertad de expresión en su artículo 10, y crea la Comisión Europea para los Derechos Humanos, para hacer realidad los derechos protegidos por el Acuerdo. El Consejo de Europa impone a cada uno de los Estados miembros la obligación de respetar estos derechos. La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Derechos de los Pueblos de 1981, brinda una protección parcialmente ambigua al derecho de asociación.

La Convención Interamericana de los Derechos Humanos de 1969, instituye en su artículo 16, una protección amplia del derecho de asociación; otro tanto ocurre con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, cuando garantiza el “derecho de asociarse con otros para promover, ejercer y proteger sus legítimos intereses, ya sean de naturaleza política, económica, religiosa, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otra naturaleza”. No existen convenios regionales en Asia o en Oriente.

c) *Protección Constitucional*

Ciertamente, las Constituciones de casi todos los países garantizan la libertad de asociación. Sin embargo, se circunscribe el derecho a asociarse para propósitos legítimos o se advierte que esta libertad debe ejercerse de acuerdo con la ley o, en fin, se emplea una frase similar sin hacer aclaración sobre las restricciones que puede imponer la legislación sobre la materia.

d) *Estabilidad Social y Estado de Derecho*

Es inevitable que existan diferencias entre los individuos de una sociedad y es también necesario que estas diferencias se expresen de una u

otra manera. Esta es, esencialmente, la otra cara del pluralismo: la diversidad no es sólo deseable sino necesaria.

En toda sociedad, la gente proviene de distintas tradiciones étnicas, hablan distintos lenguajes y practican diferentes religiones. Las personas tienen distintos sexos, diferentes edades y siguen distintas vocaciones y profesiones. Estas diferencias surgirán, tarde o temprano, y tendrán que ser expresadas de manera lícita o ilícita.

Una de las funciones apropiadas y primordiales de las legislaciones sobre el sector de las Organizaciones no Gubernamentales, es precisamente permitir y estimular la existencia de distintas clasificaciones y brindarles protección reglamentaria; como también proteger al público contra el abuso y el mal manejo de las ONG, exigiendo a éstas la transparencia y responsabilidad apropiadas, especialmente en lo que concierne a la utilización de recursos públicos o de fondos donados por el público en general, mediante el estímulo a la autorregulación por parte del sector de las Organizaciones no Gubernamentales.

Las ordenanzas sobre el sector de las ONG, debieran permitir la existencia reglamentaria de tal grupo y brindarle protección jurídica, siempre y cuando las Organizaciones no Gubernamentales que el grupo organice satisfagan los patrones de la legalidad y se comporten responsablemente.

En todo caso, las leyes de las Organizaciones no Gubernamentales constituyen una válvula de seguridad esencial con respecto a las presiones sociales y las energías que se acumulan ineludiblemente en toda sociedad. La existencia de numerosas y diversas ONG es una característica de sociedades pacíficas y estables en las cuales reina un profundo respeto por el Estado de Derecho.

3. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS ONG EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Su origen se atribuye a diversas causas, entre las que acentúa la agudización de los problemas sociales como consecuencia de crisis económicas y gobiernos autoritarios, a la par del desarrollo de una mayor conciencia cívica, mayor acceso a los medios de información y comunicación, al colapso de las izquierdas, y la desilusión de la población en los partidos políticos, entre otros.

Las Organizaciones no Gubernamentales en América Latina son la expresión del proceso de reorganización y constitución de la sociedad

civil, como parte de las causas de transición y democratización de las sociedades latinoamericanas.¹⁰

La presencia de las ONG en América Latina se ubica a partir de los años treinta, cuando se da la ruptura del orden económico liberal, el cual permitió que sectores importantes de las economías latinoamericanas adoptaran proyectos nacionales de desarrollo. Además, el avance de la industrialización y la urbanización dio origen a nuevas perspectivas para el nacimiento y fortalecimiento de entidades y acciones promovidas desde el interior de los movimientos sociales. Antes de esa época, las sociedades de ayuda mutua representaban la organización de algunos sectores de la sociedad civil.

Las ONG surgen en América Latina durante la década de 1950, ligadas sobre todo a la iglesia católica. Este surgimiento se explica debido a que la iglesia se consideraba el único sector que no estaba virtualmente relacionado de manera directa con las instituciones del mercado, ni con las instituciones estatales, aparecía de igual forma desligado de los partidos políticos y los movimientos sociales que habían radicalizado sus posturas políticas en la región.

En América Latina, y específicamente en Brasil, el término ONG adquirió importancia a partir de la década de los ochenta, como una manera de identificar a las entidades relacionadas con los movimientos populares, especialmente en el área de promoción social. Así, las ONG sin fines de lucro, llegaron a conocerse como Centros Populares en las áreas comunitarias de educación, documentación, servicios jurídicos y asistenciales.

Hacia la década de los ochentas, las ONG latinoamericanas adquirieron legitimidad y empezaron a ser consideradas como recursos alternativos de acción colectiva. Su función original como benefactoras de los pobres fue disminuyendo a medida que diversos actores confluían en el espacio de los organismos no gubernamentales. A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa se multiplicaron rápidamente, y establecieron redes de comunicación hacia el exterior.

En el conjunto de los países latinoamericanos es posible identificar dos fases bien distintas de evolución de las ONG. La primera fase tiene que ver con la constitución de organizaciones populares de defensa del

¹⁰ CAVAROZZI, Marcelo y PALERMO Vicente, *Estado, sociedad civil y organizaciones populares vecinales en Buenos Aires: actores clave de la transición a la democracia en Argentina*, en Charles A. Reilly (comp.), *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Fundación Interamericana, Arlington, Virginia, 1994. pp. 31-48.

orden democrático, durante el predominio de los regímenes autoritarios que enfrentaron gran parte de América Latina entre las décadas de los sesenta y ochenta.

La segunda, se considera de evolución y se ubica a mediados de los ochenta, luego del restablecimiento de los regímenes democráticos, cuando los países latinoamericanos adoptaron medidas de ajuste estructural en sus economías.

Como resultado, el surgimiento y la difusión de las Organizaciones no Gubernamentales se relaciona de alguna forma con la reconceptualización de la actuación del Estado y con el nuevo impulso de las fuerzas del mercado.

Destaca de manera especial, que durante las décadas de los cincuenta y sesenta, y durante el desajuste entre los costos de la vida urbana y el nivel de rendimiento de la población, o la lucha campesina contra la explotación de los grandes terratenientes, se crearon diversos centros populares dirigidos por los movimientos sociales organizados. Asimismo, se da la presencia de organizaciones corporativas, lo cual causó una intensa movilización social y cultural en América Latina, sobre todo por el fortalecimiento de organizaciones pertenecientes a las comunidades de origen obrero-popular.

En el contexto de la Guerra Fría, el incremento de las movilizaciones sociopolíticas en América Latina, propició una serie de medidas de naturaleza autoritaria y dictatorial.

Como resultado, las dictaduras militares que apresaron a diversos líderes y provocaron la desorganización de la sociedad civil, cancelaron otros canales institucionales de participación, como: partidos políticos, entidades estudiantiles y sindicatos. En este ambiente de represión de las libertades individuales y democráticas, los mecanismos de comunicación fueron fuertemente censurados, y apareció, en terceros países, la lucha armada.

Con todo y la represión, hubo un surgimiento gradual de organizaciones civiles comprometidas con la defensa de las libertades individuales y los derechos políticos. La llegada de nuevos personajes en la escena política y social, devino en la creación de ONG orientadas tanto a la profundización de los antiguos centros populares y de promoción social, como a las iniciativas dirigidas al desarrollo ciudadano con fundamento en la defensa de la democracia en los países latinoamericanos.

En ese entorno adquirieron especial importancia las asociaciones de prensa alternativa comprometidas contra la censura; los grupos vecinales que promovían los intereses populares; las organizaciones de empleados que funcionan de manera paralela a la estructura sindical

oficial; los grupos de defensa de los derechos humanos; los grupos que denuncian la desaparición forzada de perseguidos políticos por los regímenes autoritarios; los grupos de lucha contra la pobreza, entre muchas otras agrupaciones que contaron con el apoyo de diversas religiones, en especial la católica, como resultado de la llamada Teología de la Liberación. En este conocimiento, la sociedad civil impulsaba el surgimiento y difusión de estas organizaciones no gubernamentales.

El fin de los regímenes autoritarios, en el marco de la transición política para la redemocratización de diversos países latinoamericanos, hizo posible la consolidación de otras Organizaciones no Gubernamentales. Diferentes organizaciones, se disolvieron ante la reconstitución de los partidos políticos, la recomposición de los sindicatos y las entidades estudiantiles, o ante la vigencia de las libertades individuales y de prensa.

Parte importante de sus esferas de intervención se concentró fuertemente en la lucha contra regímenes autoritarios, responsables de la marginación de importantes sectores sociales. La convocatoria de las Organizaciones no Gubernamentales creadas con miras a la reconstrucción del orden democrático, favoreció su orientación posterior hacia la intervención en las políticas públicas.

Por un lado, asistimos al llamado a la acción por parte de las ONG en la esfera de los derechos civiles y humanos, con objeto de atenuar la serie de injusticias cometidas contra los pueblos latinoamericanos, como el menosprecio por la vida, la falta de ética política, la malversación de fondos y la impunidad, entre otras. A esta misma perspectiva se aunaron las demás organizaciones que tenían, hasta entonces, una inclinación mayor hacia la filantropía, con las numerosas instituciones asistenciales, asumiendo funciones de solidaridad, defensa de la ciudadanía y de sectores específicos de la población, como niños, personas sin hogar, ancianos y enfermos. De manera similar, las ONG apoyadas por recursos del sector privado pusieron énfasis en la responsabilidad social que tienen las empresas.

Por otro lado, el aumento de las situaciones de riesgo para el medio ambiente y de condiciones de producción destructivas, favoreció la constitución de ONG orientadas a la defensa ecológica o de sectores específicos de la población, como los trabajadores del caucho o los indígenas. De la misma forma, temas de alcance internacional como minorías culturales, desigualdad racial o cuestiones de género movilizaron a las organizaciones no gubernamentales.

Las reformas institucionales, sobre todo a través de nuevas constituciones, dieron origen a principios democráticos como la descentraliza-

ción del poder, especialmente en relación con el papel del Estado, en las más diversas áreas. De esa forma, la conquista democrática reforzó el papel de las ONG existentes, en gran parte debido a la organización de la sociedad civil, lo que contribuyó a dejar de definir como oposición al sistema político y convertirse en pieza clave en la conformación de las instituciones.

Las crisis económicas en América Latina, desde principios de los ochenta, al igual que el incremento de la deuda externa, resultado del ajuste estructural y macroeconómico de la administración de Ronald Reagan, ocasionó el deterioro del cuadro socioeconómico en general. En los años ochenta, en plena década perdida desde el punto de vista económico, comenzó a darse una fuerte presión para que las economías latinoamericanas llevaran a cabo programas de ajuste estructural.

Durante el Primer Encuentro Internacional de Organismos no Gubernamentales, que tuvo lugar en agosto de 1991, en la ciudad de Río de Janeiro, la definición de ONG se ubica en el sentido de un espacio distinto del mercado y del Estado, Fue con la realización de la Conferencia ECO-92, que el término ONG se volvió de uso común en América Latina, dando origen a una etapa de rápida proliferación en la cual las Organizaciones no Gubernamentales funcionaron como factores de estructuración de la sociedad civil en diferentes ámbitos, especialmente en los asuntos ambientales. El surgimiento de temas relacionados con la responsabilidad social de las empresas, también contribuyó al fortalecimiento de ONG asociadas con el sector privado de América Latina y financiadas por él.

Por su parte, el Consenso de Washington y sus recomendaciones, se aplicaron en diversos países latinoamericanos, haciendo énfasis en la reforma del Estado y en el aumento de las fuerzas del mercado. Esto condujo a la generalización de las políticas macroeconómicas de corte neoliberal.

Las Organizaciones no Gubernamentales, como su propio nombre lo indica, son organismos conformados por la sociedad civil. Su origen se debe fundamentalmente a la necesidad de lograr objetivos comunes y donde el Estado no tiene injerencia.

Ejemplos tenemos muchos y entre ellos se encuentra Solidaridad para el Desarrollo y la Paz, que busca como propósito primordial, una vida digna para el ser humano, igualmente Manos Amigas, institución que trabaja y está dedicada a proyectos de colaboración en atención de menores. Otra entidad es Atelier, asociación consagrada a la Cooperación Internacional al Desarrollo con América Latina y el Mediterráneo, en sectores como información, documentación, mujeres, desarrollo local, cooperación entre pequeñas y medianas empresas.

Es tan amplia la actividad de las ONG, que podemos afirmar que los beneficios que recibe la sociedad son muchos. Como ya lo hemos visto: al analizar la participación de las Organizaciones no Gubernamentales, esta es sobresaliente, al igual que en el ámbito internacional. Médicos sin Fronteras, es una agrupación de ayuda humanitaria a poblaciones con carencias sanitarias. Otra institución admirable es Fundación Paz y Solidaridad, cuyo objetivo es la cooperación con otros países para fomentar su desarrollo propio; de esta institución sabemos que sus oficinas se encuentran en España. No podemos omitir a Comercio Justo, por la función que desempeña a favor del mercado equitativo con los países menos desarrollados.

En México, como en diversas partes del mundo, las ONG han adquirido gran importancia; el trabajo de estos organismos ha rendido frutos en diferentes aspectos; en la vida política, económica y social. Asimismo, han tenido un papel importante en la defensa por la democracia, por el voto, por los derechos humanos, por los niños, por los derechos de los indígenas. Las Organizaciones no Gubernamentales, no limitan esfuerzos para lograr el bienestar de todos; con el análisis anterior, afirmamos que el poder de la sociedad civil es ilimitado.

Muchos de los cambios que se viven en México, se deben a la labor de las Organizaciones no Gubernamentales, así como a la participación de los ciudadanos, que aspiran a una nueva comunidad. Las ONG, han rebasado a los partidos políticos, por la incapacidad de estos para resolver los problemas que aquejan a los pueblos. Falta mucho por hacer, pero estos actores de la sociedad han demostrado que las ONG son aptas para transformar al mundo. De esto ya no hay duda.

El Desarrollo de las ONG en México

Para comprender el fenómeno en el contexto mexicano de los Organismos no Gubernamentales, los analistas Gabriela Pérez-Yahuarán y David García Junco, investigan la creación, la evolución y la consolidación de las ONG en la década de los sesenta y ochenta, éstas tienen sus antecedentes en los importantes movimientos sociales de principios de siglo. Por otra parte, se ubican periodos en donde se da un impulso importante a las Organizaciones no Gubernamentales: la crisis económica de 1982, el terremoto de 1985 y las elecciones de 1988.¹¹

¹¹ PÉREZ YAHUARÁN y GARCÍA JUNCO, David. *¿Una Ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta.*

Además, podemos afirmar que el estudio de las ONG en México es muy reciente, razón por la cual ha sido una tarea difícil distinguir las legítimas organizaciones voluntarias, de aquellas creadas por el gobierno o el partido en el poder con el fin de justificar un régimen autoritario. La formación de ONG se da en dos corrientes:

1. Rechazo al régimen autoritario
2. Promover servicios que el gobierno no ha podido promover.

En este sentido, se señala que las Organizaciones no Gubernamentales formadas por partidos políticos o independientes son de la misma manera una repuesta al vacío político.

Actualmente existe una creciente interacción entre el gobierno mexicano y las organizaciones no gubernamentales. El sistema político mexicano ha reconocido el papel que juegan en una sociedad más abierta. Sin embargo, todavía no existe una definición legal de las organizaciones no gubernamentales, y como resultado se da la falta de tratamiento especial en la legislación para la correlación con el gobierno o para su situación fiscal o financiera.

El peligro de esta carencia de régimen, radica en la posibilidad del gobierno para ejercer cierta discrecionalidad en el tratamiento legal de estas organizaciones. Sobre esta necesidad de un marco legal, se explica que no únicamente se requiere dicho método legal para la operación interna de las Organizaciones no Gubernamentales, sino la creación de un correcto ambiente de competencia.

Algunos investigadores consideran que el estatismo corporativo en el contexto de los grandes movimientos sociales en América Latina, de los años cincuenta, permitieron el debate sobre las posibles vías de desarrollo y fundamentalmente el papel del Estado y la sociedad civil en este proceso.¹²

En este sentido, destaca la influencia del Banco Mundial en el diseño de las políticas para las zonas rurales de los países mal catalogados como tercermundistas, las cuales consisten en estrategias como: la reforma agraria, el acceso al crédito, el impulso de las actividades de investigación y la generación de nuevas organizaciones e instituciones rurales que realzaran la productividad del sector. Actualmente, el Banco Mundial continúa delineando las políticas de inversión y ayuda a los países

¹² Véase PARRA Manuel y REINA Miguel en su artículo *Políticas Públicas y Globalización como entorno*, en este artículo describen ampliamente el proceso de desarrollo de la sociedad civil.

en desarrollo. Uno de sus programas fue llevado al cabo a través del Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER).

La estrategia se basaba en la participación de las pequeñas comunidades rurales en inversiones microregionales, que contribuirían al adelgazamiento del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil y, de manera gradual desregularían las atribuciones de la administración centralista mexicana. Se marca que la expansión del gasto público en el periodo de 1973 a 1992, se mueve a la par de la política indigenista del presidente Luis Echeverría Álvarez y la fundación del Instituto Nacional Indigenista (INI).

Durante el sexenio del ex presidente Miguel de la Madrid, se buscó estabilizar al país restringiendo el gasto público, a través de la desincorporación de las empresas paraestatales y la transferencia de ciertas prerrogativas del Gobierno Federal a los Estados.

Una tercera etapa es la del liberalismo social. La propuesta del ex presidente Carlos Salinas de Gortari pretendía terminar con la grave crisis de la deuda de 1982, por lo que renegoció con el Banco Mundial el apoyo financiero para la política social. Con estos acuerdos se delineó una nueva forma de relación Estado-Sociedad. En este periodo surge el paradigma de las Organizaciones no Gubernamentales como una nueva manifestación del proceso de democratización que requería el suceso de relación entre sociedad y Estado.

Justamente, las ONG se reconocieron como mediadoras y se vincularon con otras redes. Su papel de mediadores es entre el Estado y las demandas de los sectores populares; entre movimientos y organizaciones internacionales y necesidades locales; y entre la cooperación internacional y los destinatarios.

De esta forma, los programas internacionales de asistencia las utilizan como canales de transferencia de recursos. Durante el periodo Salinista el fortalecimiento de las Organizaciones no Gubernamentales permitió la desconcentración de recursos.

a) *La experiencia brasileña*

De acuerdo con los datos provenientes de la Asociación brasileña de las Organizaciones no Gubernamentales (ABONG), depositaria del principal acervo de información de las ONG brasileñas, es posible hacer un perfil de sus 248 instituciones asociadas. De acuerdo con la publicación ONG no Brasil de la ABONG, en el año 2003, cuando la asociación cumplió 11 años de existencia, esta contaba con una concentración

de organizaciones no gubernamentales en la región sureste (44.8%), mientras que a la región noroeste correspondía casi el (32%). Las organizaciones no gubernamentales restantes se encontraban repartidas entre las regiones sur y norte (16.5%) y centro-oeste (6.8%); nótese que la distribución de las Organizaciones no Gubernamentales muestra un peso relativamente mayor en la región más rica de ese país (el sureste).

Además, se puede constatar también que la mayoría de las ONG pertenecientes a la ABONG posee certificados de utilidad pública, con registros en el Consejo Nacional de Asistencia Social. La mayoría de las veces se trata de ONG relativamente nuevas, porque según el año de su fundación, se observa que el 32.6% se constituye en la década de los noventa y el 49% en la década de los ochenta. Sólo el 5.1% de las ONG se fundó antes de los setentas, y el 13.3% fue constituido en la década de los setenta.

En cuanto al campo de acción principal, se verifica una concentración en el espacio nacional, ya que el 30% de las ONG tiene alcance municipal, el 49% estatal y el 45% nacional. Menos del 7% del total de las ONG asociadas a ABONG, actúa en el ámbito internacional.

En términos de área de actuación, la mayor parte de las ONG (52%) se concentra en el área de educación, seguida de las áreas de organización, participación popular, de justicia y promoción de derechos. En el campo de la educación, destacan las funciones prioritarias y amplias vinculadas a la formación y capacitación de maestros y a los movimientos populares y comunitarios.

Para el desarrollo de sus principales iniciativas, las ONG obtienen financiamiento de agencias internacionales de cooperación (78.6%), y cuentan también con recursos provenientes de la comercialización de productos y venta de servicios, así como con donativos de empresas y fundaciones. La gran mayoría de las ONG recibe apoyo financiero de órganos gubernamentales, aunque este rubro represente menos del 18% de su presupuesto total. Las agencias internacionales de cooperación responden por un 51% del total del presupuesto de las organizaciones no gubernamentales.

Cuando se compara la composición del presupuesto del conjunto de las ONG de 1993 con el de 2004, puede notarse una pérdida de importancia relativa de las agencias internacionales de cooperación, cuya contribución abate casi el 79%. De alguna manera, las ONG pasaron a sustituir parte del financiamiento proveniente de las agencias internacionales de cooperación con una contribución mayor de las instancias gubernamentales.

Considerando los datos sobre el financiamiento de las ONG brasileñas, especialmente los relativos a las décadas de los setenta y ochenta, se percibe que el 50% de las ONG no dependen de partidas gubernamentales, obteniendo cerca de 70% de la totalidad de sus recursos de asociaciones eclesíásticas como principal fuente presupuestaria. En 1986, por ejemplo, un tercio de las ONG brasileñas se ponían al servicio del movimiento popular, y la iglesia ocupaba un lugar preponderante dentro de ellas.

Otro aspecto importante tiene que ver con las personas que trabajan en las Organizaciones no Gubernamentales; muchos empleados de las ONG tienen altos niveles de escolaridad (59% cuenta con más de 11 años de estudios), y en su mayoría son mujeres. Más del 60% pertenece a las ONG que tienen más de 20 empleados, y la mayor parte son asalariados con contrato formal 59%. Menos del 20% son trabajadores independientes.

Por otra parte, también se verifica que dos tercios de las Organizaciones no Gubernamentales trabajan con voluntarios para la realización de sus actividades. Cuanto menor sea el tamaño de la ONG en términos de empleados, mayor la importancia de sus actividades con voluntarios.

De la experiencia brasileña, merecen especial atención las primeras iniciativas de las ONG para la realización de foros paralelos a las conferencias internacionales oficiales. En 1992, en ocasión de la realización de la Conferencia ECO en Río de Janeiro, actividades paralelas movilizaron la presencia de ONG temáticas de Brasil y de otros países, que obtuvieron gran visibilidad mediática mundial.

4. RELACIÓN ENTRE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS, LOS PARTIDOS Y LAS ONG EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

Manuel Cifuentes Vargas,¹³ investiga la relación entre las organizaciones políticas, los partidos y las Organizaciones no Gubernamentales. En lo que concierne a los partidos políticos, considera el autor que estos institutos actualmente enfrentan una crisis importante en todo el mundo, como consecuencia de la pérdida de confianza y credibilidad en los políticos. Este desinterés radica fundamentalmente en que muchas veces no responden a las expectativas inmediatas de la sociedad y además, esta sociedad cada vez responde más a una tendencia democratizadora.

¹³ CIFUENTES VARGAS, Manuel, *Pasión por la política de la nueva generación de organizaciones civiles*, México.

Cierto, estamos ante una ausencia de liderazgos políticos que atiendan las necesidades concretas de la sociedad. Todos estos factores han contribuido al desgaste y al anquilosamiento de los partidos políticos. Ahora, estos institutos se preocupan más por mantener buenas relaciones con los grupos de interés y con las esferas gubernamentales que con los intereses del pueblo. Como consecuencia, los partidos políticos van dejando importantes espacios de intermediación, los cuales son ocupados por las Organizaciones no Gubernamentales y los movimientos de participación ciudadana. Con todo ello, son estos movimientos sociales los que anteriormente estaban en manos de partidos políticos.

Es importante señalar que la misión de los partidos políticos es la de atender y encauzar las inquietudes de la sociedad y ésta a las necesidades de los grupos sociales. Lo ideal sería que tanto los partidos políticos y las asociaciones civiles impulsaran de manera conjunta la participación ciudadana, para promover los cambios electorales y fomentar la democracia. Esto no quiere decir que los partidos políticos deban ser reemplazados por las organizaciones políticas, al contrario, el papel de estos institutos es importante y todavía son la clave en el ejercicio de la democracia y la participación ciudadana.

La importancia de los partidos políticos radica en su real representatividad, es a través de estas instituciones que los ciudadanos se expresan mediante el voto durante las jornadas electorales, es a través de los institutos políticos como se mide la intensidad de la fuerza y la participación ciudadana. De ahí se desprende la necesidad de hacer más real su legitimidad como organización, la de las jerarquías y organización, la representatividad cuantitativa y cualitativa, los atributos, su estructura, los procedimientos internos, su moralidad, la responsabilidad jurídica institucional y social, entre otras cosas.

Con relación al marco jurídico de las organizaciones civiles, se hace referencia a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el 7º, 8º y 9º, en los que se establecen los derechos de asociación, libertad de imprenta y el deber de los servidores públicos de respetar el ejercicio de estas libertades.

En México, el análisis de las relaciones entre las organizaciones civiles y el gobierno, implica ubicarse en el marco de las transformaciones aceleradas cuya complejidad se reduce al tema de la transición. La experiencia mexicana señala la tendencia a identificar lo público con el gobierno; sin embargo, es necesario hacer una distinción entre ambos, lo mismo ocurre en el caso de la iglesia, que confunde lo público con lo privado.

Esta experiencia por la que transita México, implica un reclamo de redistribución del poder, tanto de la Federación en beneficio de los gobiernos locales, como del gobierno en beneficio de la ciudadanía. En la tradición corporativista del régimen mexicano, las organizaciones civiles eran consideradas competidoras de la estructura corporativa del régimen. Este régimen político no ha sufrido rupturas ni cambios significativos en su estructura, por lo que la participación de nuevos actores ha quedado sólo en el discurso.

Estamos frente a una carencia de interacción entre organizaciones civiles y gobierno. Por lo tanto, no existe el régimen legal adecuado que permita una colaboración estrecha y adecuada entre gobiernos y organizaciones civiles. La problemática de esta colaboración no radica en cuestiones de procedimiento sino en las alianzas y el cabildeo. No se tiene una concepción de la política social, ni de una estructuración del subsistema político. Todo esto nos lleva a la urgencia de la democratización de la vida política en el espacio local y un cambio en la actitud gubernamental que permita la interacción con otros actores y la vinculación con los procesos sociales para descentralizar la toma de decisiones; el principal desafío para la democracia participativa será entonces la eficiencia.

Las instituciones multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), introdujeron en los mecanismos de ajuste estructural de la economía de América Latina el reconocimiento de las acciones no gubernamentales. Sin embargo, esas instituciones entienden a la sociedad civil en el exacto sentido neoliberal del término, es decir, como equivalente al mercado.

La temática de las Organizaciones no Gubernamentales se incorpora al proceso reciente de apertura comercial, productiva, tecnológica y financiera que se ha derivado de la privatización del Estado; ello ocasiona un gran debilitamiento en los movimientos sociales latinoamericanos.

Si el ajuste estructural que los organismos multilaterales realizaron bajo el llamado “Consenso de Washington” afecta negativamente a gran parte de los movimientos sociales, al mismo tiempo se debería estimular la construcción y el fortalecimiento de las ONG que animan la dinámica de las fuerzas de mercado. Las reformas del Estado y la administración pública, dividieron diversas posibilidades para la formación de organismos no gubernamentales que se sitúan más allá de la esfera estatal, según las condiciones determinadas por las fuerzas del mercado.

5. RELACIONES SOCIEDAD CIVIL – ONG

El amplio grupo de Organizaciones no Gubernamentales sin fines de lucro incluye desde entidades filantrópicas, civiles y éticas, voluntarias y altruistas, hasta clubes de intereses corporativos, entre otras; todas ellas surgen a partir de demandas sociales, culturales, políticas y económicas. Por lo tanto, el tercer sector se convierte en la expresión de nuevas prácticas de organización en la sociedad civil, lo que pretenden grupos que impulsan parte importante de los movimientos sociales latinoamericanos.

Las asociaciones meramente filantrópicas y sociales se distinguen de las ONG, en el sentido de que una organización no gubernamental apunta a cuestiones más amplias, como la autodeterminación popular, los derechos civiles, la ética política y la democracia participativa. Por su parte, la concepción racionalista, derivada de las relaciones del individuo con la cotidianidad del mercado y del Estado, ocasionaría la creación de un tercer sector ligado a las acciones comunitarias y a las ONG, que velarían por los intereses no atendidos por ninguno de los sectores anteriores.

El Banco Mundial ha planteado a través de diversos documentos, la necesidad de una reforma a la legislación relativa de los Organismos no Gubernamentales. Su planteamiento se fundamenta en que los Estados ejercen enorme influencia sobre el funcionamiento de estas organizaciones por medio de la expedición o la administración de normas. Ellos pueden estimular u obstruir las ONG mediante las leyes y los reglamentos que regulan su creación, dirigen sus actividades, les imponen gravámenes fiscales, les permiten o no el acceso a recursos públicos, privados, extranjeros, les exigen información, las auditan o, en fin, las involucran o no en proyectos y políticas oficiales. Por medio de la adopción de legislaciones, los Estados pueden reprimir o pueden estimular las ONG; consiguen también influir o moldear el tipo de organización que desean; se mencionan los ejemplos de los gobiernos como los de Etiopía e Indonesia, los cuales han estimulado la prestación de servicios por parte de las ONG, pero no su actuación en defensa de ciertos intereses.

Las leyes y los reglamentos pueden también ejercer gran influencia por omisión, como ocurre cuando las normas carecen de técnica legislativa o son aplicadas de manera laxa o arbitraria. Normas represivas pueden sofocar el sector de las ONG, pero cuando las reglas o su aplicación son inadecuadas, el abuso y el mal manejo pueden generalizarse y el sector de las ONG en su conjunto puede desprestigiarse.

Se estima que existen muchas razones por las cuales los gobiernos del mundo entero desearían contar con ordenanzas que aseguren la existencia de un sector de ONG fuerte, vigoroso e independiente. Para muchos gobiernos esta posición parecería evidente. ¿Por qué debería una sociedad permitir y proteger actividades que no han sido aprobadas mediante un proceso democrático? ¿Por qué permitiría y apoyaría un gobierno la existencia de organizaciones que compiten con sus programas o los reemplazan, o que critican y se oponen a las políticas del gobierno? Más aún, dondequiera que el ingreso de las ONG está exento del impuesto sobre la renta o cuando las contribuciones a tales organizaciones son deducibles para fines de impuestos, el hecho de permitir la existencia de esas organizaciones acarrea costos financieros reales para los gobiernos. ¿Por qué debería un gobierno incurrir en estos costos? Estas son preguntas difíciles que requieren de respuestas sólidas.

Algunas de las razones por las cuales los Estados deberían contemplar la adopción y promulgación de criterios que apoyen el sector de las Organizaciones no Gubernamentales fuertes e independientes son:

1. Poner en práctica la libertad de expresión y de asociación
2. Estimular el pluralismo y la tolerancia
3. Promover la estabilidad social y el Estado de Derecho
4. Elevar la eficiencia
5. Corregir las fallas del mercado en el sector de bienes y servicios públicos
6. Apoyar indirectamente la economía de mercado.

Las tres primeras razones son de índole social o política; las tres últimas son de naturaleza económica.

6. REDES Y ALIANZAS EN AMÉRICA LATINA

En el contexto de la globalización, las Organizaciones no Gubernamentales latinoamericanas encuentran un espacio renovado para su actuación. Las redes inter-ONG se transforman en piezas importantes para la creación de nuevos actores sociales. A raíz de ello, las ONG asumen un papel destacado en la interlocución de la opinión pública local, nacional y mundial, presionando a los Estados y organismos multilaterales internacionales, así como fiscalizando y ejecutando parte de las políticas públicas.

Estos y otros elementos forman parte de un contexto que debemos valorar a la hora de buscar las zonas de intersección que permitan esta-

blecer alianzas y confluencias con los simpatizantes potenciales del movimiento y con determinados partidos, sindicatos y organizaciones. Lógicamente, ninguna ONG es capaz de mantener permanentemente en la agenda su tema de trabajo prioritario. Su relevancia se producirá fundamentalmente en aquellas situaciones en las que sea capaz de denunciar marcos de injusticia concretos que logren motivar lo suficiente para hacer creíble y factible la terapia que propone.

Pero antes y después de esos momentos, la tarea de la ONG consiste en establecer la estrategia que combine una labor investigadora y propositiva a mediano y largo plazo, con la búsqueda de un consenso para la movilización con el área profunda de aliados potenciales con los que ha de relacionarse. Una vez logrado, es cuando se plantea también la difícil elección entre el repertorio de acciones colectivas posibles, en donde se hace necesario huír de la inercia y reinventar constantemente aquel tipo de acciones que hagan visible y atractivo al movimiento. No hace falta añadir que el carácter no violento de las acciones favorece una mayor audiencia, si bien es inevitable, cuando no hay una estrategia preventiva adecuada.

Es también en relación con todas estas cuestiones como debe buscarse un equilibrio entre la preservación de una identidad propia de cada ONG y la coordinación con un extenso ámbito de organizaciones, cada una con sus particularidades pero obligadas a entenderse. Se trata de la tensión entre la cooperación y la competencia entre ONG, partidos y sindicatos, difícil de gestionar y fuente de conflictos y rupturas entre y en el seno de estas estructuras. Una tensión que se agrava más, si cabe, en función de cuál sea la relación con el Estado y las instituciones internacionales y del papel que en la supervivencia de las ONG juegan las subvenciones procedentes del erario público.

La experiencia de lo ocurrido alrededor de la Cumbre de Seattle para la Ronda del Milenio, celebrada a finales de noviembre del 2000, fue un buen *test* de algunas de las cuestiones objeto de reflexión en esta investigación. De estas reflexiones podemos desglosar, por un lado, la expresión pública de un amplio movimiento muy heterogéneo en sus motivaciones pero unido en su rechazo a la significación de la Organización Mundial del Comercio en la era de la globalización neoliberal; por otra parte, las tensiones entre ejecutivos de los distintos Estados y bloques regionales que han aparecido de forma más abierta, llegándose finalmente a verse bloqueada la toma de decisiones sobre la agenda prevista.

De esta forma, la conformación de un abanico de organizaciones como red trasnacional, estrechamente coordinada a través de la Inter-

net, ha culminado en una iniciativa cuya repercusión pública y mediática ha tomado por sorpresa a los principales mandatarios del mundo. Ha sido, por lo tanto, un buen ejemplo de consenso para la movilización en común, compatible con la pluralidad de discursos que las distintas coordinadoras o foros de las ONG y movimientos han podido difundir.

Las Organizaciones no Gubernamentales de la última generación muestran que sí puede existir una voluntad consciente de enfocar su actividad con la perspectiva de cambiar el Norte; pero, su capacidad dependerá no sólo de dotarse de buenos análisis y diagnósticos de nuestro malestar civilizatorio, sino también del tejido de redes y alianzas sociales que les permitan conquistar un espacio público y reconocido por la mayoría social.

El sistema de poderes tiende a neutralizar las denuncias de la injusticia social con imágenes de ayuda al desarrollo o de emergencia. La tensión entre la cooperación y la competencia entre ONG, partidos y sindicatos, es difícil de gestionar y es fuente de conflictos y rupturas. Su capacidad de transformación dependerá del tejido de redes y alianzas sociales que les permitan conquistar un espacio público y reconocido por la mayoría social.

7. PARTICIPACIÓN EN FOROS INTERNACIONALES

En actos de relevancia internacional se ha contado con la presencia constante de las ONG temáticas, cada vez más organizadas y notorias, por lo que han llegado a ser incluidas como invitadas y participantes en algunos foros y conferencias oficiales.

Las reuniones organizadas por organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio, han instituido ejemplos emblemáticos de la importancia de las actividades paralelas de las ONG. Incluso acontecimientos internacionales como las conferencias organizadas por la Organización de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), Mujeres (Beijing, 1995), Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Habitat II (Estambul), entre otros temas, estuvieron marcadas por la presencia directa de Organizaciones no Gubernamentales.

Ello ha contribuido a que las ONG asuman cada vez más el papel de interlocutoras de distintos sectores sociales, así como de organizaciones de foros locales y, muchas veces, de coordinadoras de eventos de nivel

mundial. Un caso paradigmático fue la participación contestataria de las ONG en el Foro Económico Mundial.

La fundación del Foro Social Mundial (FSM) tuvo lugar en la ciudad de Porto Alegre, de modo paralelo al Foro Económico Mundial, en el contexto de transformación de las ONG, como nuevos actores globales. Aunque la realización del FSM sólo haya sido posible por el apoyo decisivo de los gobiernos del Estado de Río Grande do Sul y de la ciudad de Porto Alegre, ambos administrados por el partido de los trabajadores, la intervención de las redes temáticas de las ONG ha sido fundamental. De acuerdo con el material informativo sobre la organización, preparación y conclusión del FSM en los años 2001 y 2002, se confirma que, del conjunto de entidades promotoras nacionales, cinco eran Organizaciones no Gubernamentales ABONG, *Acao pele Tributacao das Transacoes Financieras em Apoio aos Cidadaos ATTAC*, *Comissao Brasileira de Justicia e Paz CBJP*, *Instituto Brasileiro de Analises Socio Económicas IBASE*, y Justicia Global JG, dos instituciones de representación de los intereses de los trabajadores, *Central Única dos Trabalhadores CUT* y *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra MST*, y una de empresarios, la *Associação Brasileira de Empresarios pele Cidadania CIVES*.

La realización del FSM dio lugar a una amplia participación de ONG de diversas partes del mundo en varios encuentros y conferencias, incluyendo la presencia de las más importantes ONG temáticas del mundo. Además, el FSM se transformó en un foro continuo, por medio de canales permanentes de iniciativas concretas, con reuniones establecidas, organizaciones de protesta contra la globalización e iniciativas de construcción de alternativas conscientes y articuladas. También se constituyeron varias actividades gracias a la participación de cientos de ONG, como el Foro Mundial de Educación, el Encuentro Internacional de los Movimientos Sociales, la Conferencia de los Pueblos de las Américas, la Marcha Mundial de las Mujeres, el Movimiento Ecológico, Desarrollo Humano, Derechos Humanos, Economía Solidaria y Juventud, entre otros. Iniciativa para promover el intercambio de información sobre marcos legales en América Latina.

Existe la red sobre el marco legal para el Tercer Sector MLTS, la red MLTS, por medio de su website MLTS.org,¹⁴ tiene como finalidad principal promover el intercambio de información y opiniones para la elaboración de alternativas y presentación de soluciones para la realización

¹⁴ Véase <http://mlts.org/>. Con el fin de obtener más información en relación con el tema.

de marcos legales que promuevan el desarrollo del Tercer Sector en América Latina.

El MLTS fue concebido como el portal electrónico de información sobre legislación del Tercer Sector en diversos países de América Latina y del Caribe.

El concepto de Red MLTS abarca asimismo una red de profesionales y organizaciones interesadas en el desarrollo de la sociedad civil y el mejoramiento del marco legal para el Tercer Sector en América Latina. Es operado por el *International Center for- Not- for- Profit-Law*, con la colaboración de diversos miembros de la red MLTS, el sitio MLST.org. tiene como principales objetivos:

- ✦ Ofrecer a sus usuarios un banco de datos con legislación, doctrina y artículos sobre el Tercer Sector en América Latina.
- ✦ Promover foros para discusiones electrónicas sobre temas relacionados con la legislación del Tercer Sector.
- ✦ Informar y facilitar el acceso a otros sitios que contengan material sobre el marco legal para el Tercer Sector latino.
- ✦ Promover y organizar seminarios, congresos y talleres sobre temas relevantes para el Tercer Sector en América Latina.

El concepto de Red MLTS fue desarrollado por juristas y abogados latinoamericanos con experiencia en el ámbito jurídico sobre el Tercer Sector, con el apoyo del *Intenational Center fo-Not-for-Profit Law ICNL de Washington*.

Entre los colaboradores para el desarrollo de la Red MLTS, encontramos al profesor Felipe Viveros, de Chile, y a los abogados Beatriz Parodi, de Perú, Antonio Itriago, de Venezuela, todos miembros del Consejo Fiscal de ICNL y Fernando Latorre, de Brasil.

8. CONSIDERACIONES FINALES

Tras haber analizado las Organizaciones no Gubernamentales, estas se constituyen cada vez más en los canales de interlocución y comunicación de las sociedades latinoamericanas, aquejadas por su baja pero creciente capacidad de organización social y la poca credibilidad de las instituciones.

De esta forma, las ONG constituyen mucho más que una entidad para atender las fallas del mercado y del Estado, ya que estarían sirviendo a la sociedad a partir de mecanismos preferenciales como: altruismo, relaciones de confianza y lazos comunitarios. Como organizaciones de

autonomía privada, conforme la definición que ofrece Jürgen Habermas en Teoría de la acción comunicativa, las ONG podrían apoyar a grupos y movimientos populares, algo que ni el mercado ni el Estado estarían en condiciones de llevar al cabo. De esta forma, Habermas ofrece un recuento de los efectos de la globalización y los desafíos para la democracia y el Estado-nación. Una de las ideas centrales es que, más allá de los límites del Estado-nación, el capitalismo siembra el caos ecológico, cultural y social.¹⁵

De esta manera, se destaca la capacidad del mercado para gobernar la economía y descubrir nueva información.

En este orden de ideas, las Organizaciones no Gubernamentales alcanzan la segunda fase de evolución. Por un lado, el avance en la adopción de programas de ajuste estructural que debilita el papel del Estado, dando lugar al surgimiento de un nuevo concepto de ONG. Este nuevo tipo de ONG actúa mucho más como un Tercer Sector, y muchas veces como responsable del intento de sustituir o apoyar la ejecución de acciones sociales hoy inoperantes por causa del proceso de reforma del Estado. Estas Organizaciones no Gubernamentales, en general, son promovidas por la descentralización política o por la adopción de políticas macroeconómicas neoliberales. De esta forma se multiplica la creación de ONG orientadas a diversos temas, como la ética en la política, el hambre, el maltrato a la mujer, la pobreza, el trabajo y los niños de la calle, entre otras áreas desatendidas por el Estado.

La lucha por la reconstrucción de la esfera pública como forma de reinención democrática, comprende un importante número de iniciativas de las ONG. La creciente defensa de las acciones de los ciudadanos y de organización de la sociedad civil, combinada con las iniciativas de recuperación de empresas que fueron del Estado y luego se privatizaron, proporciona un aliento a estas organizaciones en América Latina.

Consideramos también otro elemento de reflexión: aunque cada ONG cuenta con un campo concreto de denuncia y actuación, ello no debería eximirlos de aspirar a una visión de conjunto del mundo en que vivimos que les permita interpretar y criticar los distintos planos del diálogo y/o confrontación con los gobiernos, los Estados y las instituciones internacionales. No se puede disociar lo económico de lo cultural y de lo militar en un mundo cada vez más independiente y desigual en el contexto de la globalización.

¹⁵ HABERMAS, Jürgen, “El valle de lágrimas de la globalización”, en *Claves de razón práctica*, núm. 109, Aspenia, 2000.

La falta de visión global crítica de muchas ONG, explica también el carácter polémico de sus actuaciones en contextos de guerra o posguerra cuando aparecen asociadas a uno de los bandos o, como también ocurre con el abuso de la intervención humanitaria, como subalternos de una organización militar internacional convertida en juez y parte del conflicto.

Lo anterior no significa exigir de una ONG que tenga una ideología o una cosmovisión determinada u homogénea, ya que ello reduciría su pluralidad interna y la asimilaría a un partido político determinado. Sin embargo, sí admite que en función del tema alrededor del cual actúa, debe dotarse de cierta perspectiva crítica que le permita desarrollar un discurso y una estrategia respecto de los distintos poderes y actores con los que se relaciona.

En ese marco tiene importancia que cada Organización no Gubernamental analice las características del contexto político y social en que ha de actuar: lo que los politólogos definen como estructura de oportunidad política. Para ello, debe considerarse el tipo de sistema político,¹⁶ el tipo de organización territorial del Estado,¹⁷ el sistema de partidos¹⁸ y cuál sea el que esté en el gobierno, la forma de regulación de las técnicas de demandas que puedan plantear las ONG y, sin duda, algo también importante, el grado de pluralidad de los medios de comunicación. A todo ello hay que añadir las particularidades de la política exterior y defensa en relación con las distintas áreas geográficas y culturales.

Las ONG se destacan cada vez más como instrumentos de creación de identidad colectiva, con iniciativas de defensa y representación de sectores sociales específicos. Bajo esta idea podemos citar al teórico Amartya Sen, quien argumenta, que la gente en diversas partes del mundo interactúa de diversos modos a través del comercio, la literatura, la agitación política, las ONG globales, los medios de información y la Internet. Sus relaciones no tienen como único intermediario a los gobiernos o a los representantes de las naciones. De la misma forma, las ONG, se concentran en afiliaciones y asociaciones que rebasan las fronteras nacionales. Se dice que incluso los vínculos comerciales y las relaciones de mercado pueden establecer conexiones humanas.¹⁹

Otro rasgo interesante es el cuestionamiento del carácter privado de independencia de muchas de las Organizaciones no Gubernamentales,

¹⁶ Cabe destacar que no ofrece las mismas facilidades uno parlamentario que otro presidencialista o, por supuesto, un régimen dictatorial.

¹⁷ En general, el federal es más abierto que el centralizado.

¹⁸ No es lo mismo uno basado en el bipartidismo moderado que otro pluralista y polarizado.

¹⁹ SEN Amartya, "La otra gente: más allá de la identidad", en *Letras libres*, octubre 2001.

respecto a los gobiernos. En el caso de las ONG, se reconoce que el rasgo de independencia es definitorio.

Es igualmente importante señalar que las ONG, en su función de intermediarias, cumplen también con las tareas de discutir, presionar, reivindicar y organizar sectores sociales, al ser consideradas el pulso de la sociedad para promover la resolución de problemas importantes en forma negociada y cooperativa. En ese sentido, la constitución de redes de articulación impulsadas por las propias ONG, se convierte en foro indiscutible para la formación de conciencias y la organización de intereses, protestas y acciones sociales y públicas integrales.

En cierta medida, y en medio de la globalización, las ONG se han transformado rápidamente en nuevos organismos, capaces tanto de actuación articulada como de representación de manera integrada a los intereses, tanto en el nivel local, regional e internacional, en una representación de transnacionalización de la política y de la globalización cultural impulsados por la mundialización financiera, influida a su vez por las políticas macroeconómicas dominantes de corte neoliberal. Este panorama ha impedido la aplicación regulada de la competencia y la mundialización de la riqueza, así como el acceso generalizado a las nuevas tecnologías.

Las redes temáticas de las ONG constituyen formas renovadas de articulación de intereses, con un perfil operativo sustentado en el uso recurrente de la Internet y en su participación en los más diversos foros internacionales y locales de debate y definición de políticas públicas.

El análisis de diversos artículos abordados para esta indagación contribuyen de manera importante para entender, confirmar u oponer los diferentes enfoques y puntos de vista, al plantear por un lado, el agotamiento donde el Estado-nación predominaba, y por el otro, el creciente poder de las multinacionales.

De esta manera, el proceso de transición y de grandes desigualdades y el fracaso del modelo de capitalismo actual en un contexto histórico irreversible. Los obstáculos que se plantean como el de las legislaciones nacionales, las economías nacionales y el actual sistema económico, siguen siendo el principal obstáculo para el desarrollo de la economía mundial basada en la equidad económica y a la igualdad política.

Una última consideración, es que el endurecimiento de las desigualdades tiene sin duda múltiples causas, mismas que han producido una creciente del poder, riqueza y comunicación en el mundo, impulsada por la revolución informática y tecnológica. La pobreza y el desempleo, indicadores del proceso de exclusión ya no se limitan a sectores demo-

gráficos en el interior de cada país, sino que la exclusión ha llegado a afectar a un conjunto de países, e incluso en el ámbito internacional.

En consideración debemos destacar, que si bien no se desconocen los aportes de la ONG y sus buenas intenciones, también permite señalar que en ocasiones éstas han sido vistas como oportunidad de negocio, de adoctrinamiento, occidentalización y, su influencia trastoca el *status quo* de los mercados y de los países. El contraste es demasiado acusado, para hay una clara crítica hacia este tipo de organizaciones en las que se argumenta que éstas, están planeadas para el beneficio personal y por ello buscan autoperpetuarse, con lo que se desvirtúan sus fines y se cuestiona su existencia, lo que ratifica la necesidad de contar con una legislación adecuada que las regule con el fin de evitar excesos y lagunas jurídicas en beneficio de un mundo irremediablemente globalizado. Decididamente hay que adentrarse más en el mecanismo de las Organizaciones no Gubernamentales.

II. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LA GLOBALIZACIÓN

La globalización es uno de los grandes fenómenos sociales de la historia contemporánea, debido a su reciente aparición, no existen los mecanismos que regulen la interacción de los miles de entes e instituciones que protagonizan este nuevo capítulo en la historia de la humanidad.

La globalización ha impuesto límites a la soberanía nacional y a la capacidad de acción de los Estados. Ello se manifiesta a través de la creciente expansión del poderío de sus principales agentes (las empresas transnacionales), los organismos internacionales y supranacionales y a los que se perfilan como un gobierno mundial, en el cual instituciones como el Fondo Monetario Internacional, y la Organización Mundial de Comercio, entre otras, son los brazos institucionales que están imponiendo al resto del mundo una arquitectura del sistema de economía global que responde cada vez más a los intereses de los grandes centros de poder económico, y que ha traído inevitablemente crecientes niveles de inestabilidad y exclusión de las oportunidades al mundo no desarrollado.

El debilitamiento progresivo de las funciones del Estado, en relación con la predistribución de los ingresos y como moderador de las tensiones sociales, es una de las principales consecuencias de la globalización en términos de la soberanía nacional. Los gobiernos han sido

obligados a enfrentar significativos recortes en los gastos públicos y dismantelar los sistemas de bienestar social. Existe una reducción apreciable del grado de independencia nacional para realizar una política económica autónoma. Lo importante es que el gobierno no renuncie a conservar la integridad del país.

La mayoría de los Estados nacionales de América Latina y Asia, son calificados como países en desarrollo, es decir son considerados como proyectos nacionales aún no terminados, a pesar de que durante todo el siglo XX, han tenido los más variados modelos de desarrollo. Esta realidad mundial comienza a devaluar las teorías sobre el desarrollo, confirmando que es muy difícil replicar el Estado-nación, moderno, industrial y democrático surgido en Europa y Estados Unidos hace unos 130 años. Luego de décadas de planes de desarrollo y billones de dólares gastados por la cooperación internacional para apoyarlos, el resultado es hoy el no-desarrollo de más de cien países.

La moderna tecnología está haciendo surgir centros de producción más pequeños, dispersos por el mundo con mayor información y automatización. Este proceso se está llevando a cabo en casi todas las ramas de la producción. El resultado es hoy un proceso imparable de “desproletarización” mundial. Frente a este fenómeno, la población de los países pobres se vuelve urbana y crece en unos 70 millones al año, haciendo que los jóvenes en busca de empleo alcancen nada menos que unos 38 millones al año.

Las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo consideran que, si la población sigue creciendo así, se necesitarán para este siglo XXI, dos mil millones de puestos de trabajo. Crear tantos puestos de trabajo con las nuevas tecnologías será extremadamente difícil, porque siguen surgiendo más empresas llenas de *software* y automatización, con menos gerencias, con menos mandos técnicos y obreros, donde no tendrán cabida los millones de hombres y mujeres poco capacitados que la explosión demográfica urbana lanza al mercado de trabajo en los países pobres. De esta manera, hoy la revolución tecnológica y la explosión demográfica han entrado en colisión, afectando las posibilidades de desarrollo.

Hoy es más importante explorar Marte que acabar con el hambre en la Tierra o que lograr medidas eficaces contra los gases industriales que recalientan nuestro planeta. Es fundamentalmente esta brecha entre la tecnología y la ética, lo que está convirtiendo al desarrollo en un mito.

El gobierno local tiene un papel crucial en las negociaciones de un “nuevo contrato social” entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Los defensores de las Organizaciones no Gubernamentales, contrapo-

nen el poder local al poder estatal, argumentando que éste se encuentra distante y con intereses distintos al de sus ciudadanos. Es además autónomo, arbitrario y ejercido por una clase dominante y explotadora. El poder local, sostienen, responde directamente a la ciudadanía porque está más cerca. Estos argumentos justifican las acciones de las Organizaciones no Gubernamentales, como intermediarios entre los organismos multinacionales y organizaciones transnacionales patrocinadoras y los gobiernos locales afectos al libre mercado para fortalecer los gobiernos neoliberales. Sin embargo, las ONG no rinden cuenta de sus actividades a las autoridades locales o nacionales, con lo que socavan la soberanía y la democracia de los pueblos y la sustituyen por la soberanía consumidora.

Los gobiernos locales tienen una importante función para alentar la participación de la ciudadanía a través de la formación de comités y otras actividades. Las administraciones de los gobiernos locales tienen varios retos importantes que se reflejan en dos tendencias: el creciente énfasis en la participación de la comunidad en la formulación de las políticas y en la solución de los problemas, así como en la creciente necesidad de medir el desempeño y demostrar los resultados.

Las redes sociales y la interacción constituyen una parte esencial en cualquier modelo de coordinación de servicios sociales. Un ejemplo, es el caso de la provisión de servicios públicos como resultado de las relaciones contractuales entre el gobierno local y las organizaciones voluntarias con fines no lucrativos. Estas organizaciones pueden operar en las diferentes localidades con algunas variaciones en los términos de las formas contractuales; además, los consecuentes costos de transacción involucrados en su gobernabilidad y desde el punto de vista de los procesos contractuales implicados en su administración. La gobernabilidad puede obtenerse mediante la construcción de asociaciones entre los diferentes sectores económicos de una sociedad.

Por otro lado, el gobierno local puede beneficiarse de la popularidad emergente de la descentralización política y puede ser el vehículo ideal para su proyecto político debido a su proximidad con la población y la función percibida de ser el puente entre el Estado y la sociedad civil.

El gobierno local debe abrir espacios para las demandas de la sociedad civil por la democracia, mayor participación e igualdad regional, mientras que al mismo tiempo debe proporcionar los canales institucionales para acomodar estas demandas y facilitar su encuentro con el Estado.

Otra estrategia consiste en la formación de alianzas con otros actores y operadores políticos con la misma orientación ideológica, de tal forma

que se enfatice más el desempeño de papeles específicos con un mayor peso en las demandas populares que los liderazgos individuales, en situaciones tales como vivienda, educación, sanidad, etcétera. Este tipo de alianzas permite a los movimientos populares crear y agrandar las oportunidades institucionales para participar en la planeación y ejecución de políticas y programas de gobierno local.

En las alianzas entre los diferentes movimientos populares se manifiestan posibles transferencias de la autonomía en beneficio del más dominante, derivándose en las consideraciones de un viejo dilema para los movimientos absorbidos, entre la decisión de permanecer totalmente autónomos o cooptados. El movimiento popular cooptado y controlado pierde su autonomía a favor de los aliados, de quienes se hace más dependiente, relegando a segundo término a sus propias bases políticas de apoyo.

Este fenómeno de la globalización social se hace presente por la explosión de organizaciones no gubernamentales en actividad. Esta nueva forma de gobernabilidad suple a otras formas de administrar. Redes de organizaciones internacionales, sub-unidades de gobiernos, redes transnacionales y transgubernamentales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de profesionales y empresariales, sindicatos de trabajadores, etcétera, todos tienen un papel importante en las nuevas formas de gobernabilidad que desempeñan en conjunción con las autoridades locales, nacionales y las organizaciones intergubernamentales. Sin embargo, las bases políticas de las organizaciones intergubernamentales y de los regímenes internacionales, son tan débiles que puede declinar la cooperación internacional.

En la búsqueda de influencia política, las ONG constantemente buscan expandir sus horizontes más allá de las fronteras de sus países, además, la unión de esfuerzos y el tejimiento de redes con organizaciones de principios compartidos les ha demostrado ser de suma utilidad y fortaleza. Mientras las ONG pioneras eran frecuentemente dominadas por las ONG del norte, en la actualidad esto ha cambiado y existe una clara tendencia hacia la interdependencia de las ONG del sur, en donde incluso existen redes cuya membresía es sólo para estas últimas.

Las ONG cumplen cada vez más con la importante función de equilibrar la balanza del poder a favor de las mayorías, llevándola a cabo al lograr no sólo despertar el interés de los ciudadanos por participar en la toma de decisiones que los afectan, sino al coordinar, armonizar y orquestar los esfuerzos de la sociedad civil, para administrar de la manera más eficiente posible la muy sana presión que se debe impartir sobre los gobernantes, quienes fueron elegidos para responder y servir a los

intereses de sus electores, pero en muchos sentidos han fallado, en buena medida porque los mecanismos existentes para controlarlos, aparentemente, están incompletos o son obsoletos.

Entre las múltiples formas de contrapeso ejercidas por las ONG en la actualidad, se encuentran los informes paralelos sobre situaciones económicas prevalecientes dentro de los Estado-nación. Estos informes, motivan a los gobiernos a realizar mejores trabajos en la búsqueda del bienestar social y económico de las mayorías, debido a que, de no hacerlo, se pueden ver evidenciados y desprestigiados por la información generada por la sociedad civil.

III.- LA GOBERNABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

La gobernabilidad se está convirtiendo en un fenómeno complejo en el que los estados nacionales están siendo desplazados por el poder de las agencias públicas y privadas supranacionales y, además, tienen que compartir el poder con los gobiernos locales y con Organizaciones no Gubernamentales. La gobernabilidad debe garantizar la coordinación necesaria de las instituciones y organismos públicos y privados en todos los niveles: local, nacional, regional e internacional. Existen diferencias entre la gobernabilidad de organizaciones que persiguen fines de lucro y la gobernabilidad de organizaciones no gubernamentales; en estas últimas, la gobernabilidad de los procesos es menos clara para determinarse.

Sin embargo, hay que reconocer que este debate está perdiendo validez debido a que las fronteras y divisiones entre Estado, mercado y sociedad son más fluidas y poderosas. Las fronteras entre las empresas y los Estados son todavía más permeables que aquellas entre los Estados-nación, tanto porque cada persona que pertenece a la empresa es al mismo tiempo ciudadano de al menos un Estado-nación. Por ejemplo, existe una necesidad urgente para compactar globalmente los esfuerzos de los gobiernos nacionales e internacionales, de la sociedad civil nacional e internacional y del sector global, nacional y local para resolver los problemas que el desarrollo plantea en los términos de medio ambiente, laboral y de derechos humanos que debe sustentar la nueva economía global. No obstante, los Estados-nación son los representantes exclusivos de la ciudadanía, lo que los hace diferentes de otros agentes, tales como los organismos públicos o privados internacionales, las empresas transnacionales y multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, etcétera.

Las asociaciones voluntarias y las organizaciones no gubernamentales, como se ha explicado en el apartado anterior, se han desarrollado durante las últimas décadas del siglo xx. El número de organizaciones no gubernamentales internacionales creció de seis mil a veintiséis mil. La explosión de las ONG y sus actividades han conformado un fenómeno de globalización social que trabaja en contra de los procesos de integración a pesar de que no existe una entidad colectiva. Las ONG son entidades nuevas que surgen de entre los grupos de asociaciones profesionales y de negocios, sindicatos de trabajadores, etcétera, éstas se están convirtiendo en participantes activos en los procesos multilaterales de formulación y ejecución de políticas.

Estas organizaciones fomentan la ideología neoliberal que sostiene la responsabilidad privada, por proporcionar servicios a la ciudadanía para limitar la responsabilidad pública del Estado por el bienestar de la población.

Las ONG participan en diferentes coaliciones con funcionarios gubernamentales entre diferentes gobiernos y naciones. Cuando las Organizaciones no Gubernamentales desarrollan vínculos estrechos entre diferentes organizaciones, pueden representar serias alternativas a los funcionarios de los regímenes internacionales. En realidad surgieron como estrategia paralela de ejecución de la política neoliberal establecida autoritariamente desde arriba. El Banco Mundial ha tenido un éxito relativo con las ONG que apoyan sus proyectos de desarrollo global y, por lo tanto, su legitimidad es altamente cuestionada por este involucramiento en términos de cooptación y corrupción. Hasta ahora, las Organizaciones no Gubernamentales no han desempeñado un papel protagónico que en realidad signifique un reto para el sistema capitalista neoliberal. Es decir, desde la base misma de la sociedad, se apoya la defensa de la ideología neoliberal y antiestatista, desde una falsa posición de izquierda que defiende a la sociedad civil y conduce a procesos de despolitización y desmovilización de los grupos que pudieran expresar sus inconformidades y demandas contra el sistema neoliberal a través de movimientos sociales.

Sin embargo, resulta cada vez más evidente que las demandas de servicios y protección que los ciudadanos de un determinado Estado plantean, desbordan a menudo su capacidad para actuar sólo, como único proveedor. Así, frente a la necesidad de combatir grandes males como el crimen organizado, el terrorismo internacional, las epidemias que no respetan fronteras y las amenazas al medio ambiente, para mencionar sólo algunos ejemplos, la acción conjunta con otras naciones ya sea

bilaterales, regionalmente o en el ámbito de foros multilaterales como las Naciones Unidas, se hace impostergable.²⁰

La mayoría de las Organizaciones no Gubernamentales que cuestionan las decisiones y las políticas estructuradas en el ámbito internacional, no pueden justificar que sus propias acciones son producto de una justicia democrática, carecen de la transparencia y rendición de cuentas necesarias. Su legitimidad democrática no se establece solamente porque alegan que son parte de la sociedad civil.

La ampliación de redes de asociaciones voluntarias en una comunidad, incrementa su capacidad autorganizativa para coordinar acciones conjuntas y facilitar su bienestar. El creciente número de organizaciones sociales no gubernamentales para la formulación de las políticas públicas y la provisión de los servicios públicos puede significar la oportunidad para que el Estado optimice sus costos e incremente su capacidad de gobernar. Los procesos de globalización han dado nacimiento a una gran cantidad de agentes y organizaciones no estatales, asociaciones profesionales y de negocios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos de trabajadores, etcétera, todos con agendas que tienen relación con las políticas económicas y comerciales.

Instituciones democráticas saludables y economías luminosas crecen de una raíz común, de una vigorosa sociedad civil. Las Organizaciones no Gubernamentales se están convirtiendo en grupos de presión que se mueven en los planos internacionales para promover sus demandas. Sin embargo, la actividad voluntaria de naturaleza privada de las ONG no solamente atenta contra la soberanía de los pueblos, sino que también socava el carácter público de atribuciones, funciones y actividades que son responsabilidades de los gobiernos, para el bienestar de los ciudadanos.

La mayoría de los países han arrancado la carrera del desarrollo económico en forma tardía o con grandes lastres que han frenado su desarrollo, teniendo como resultado una competencia desventajosa a escala internacional.

Los logros han sido en el crecimiento, más no en la distribución de la riqueza, dando como resultado millones de seres humanos marginados del desarrollo. No obstante, pareciera que en algunas sociedades día a día crece más el nivel de conciencia con relación al problema de la pobreza y, afortunadamente, existen intentos no sólo visibles, sino en

²⁰ Véase a VERA CAMPOS, Mónica, (compiladora), *Nueva agenda bilateral, México-Estados Unidos*, 2000.

algunos casos consolidados, para aminorar el desequilibrio en el reparto del ingreso.

Las donaciones o asistencia económica y el trabajo voluntario son un gran complemento a los esfuerzos por conquistar un mundo menos desigual, y aunque en ocasiones se atienden más los síntomas que el origen, el hecho es que cada vez más personas interesadas en una misma causa, son sintomáticas del despertar de la humanidad.