

# Las organizaciones no gubernamentales: un nuevo actor social

CARLOS CORTÉS RUIZ

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**N UN PROCESO QUE SE INICIA en los años setenta y que se acentúa durante la década pasada, una diversidad de instituciones, grupos y asociaciones, agrupados en el término genérico de organizaciones no gubernamentales (ONG's), ha venido desarrollando múltiples actividades, proyectos, programas y estrategias e incidido en una diversidad de procesos en el medio rural.

Si bien existen antecedentes de este tipo de organizaciones que se remontan a varias décadas atrás, es durante los últimos años que destaca su inserción o vinculación con diversos procesos sociales que se desarrollan en el campo mexicano. A medida que su presencia se amplía en áreas tan diversas como la producción, comercialización, organización campesina, comunicación, derechos humanos, etcétera, las ONG's han tenido que resolver una diversidad de problemas derivados de su identidad y forma de inserción en dichos procesos.

Pese a su creciente presencia e incidencia en el medio rural, el conocimiento que se tiene de ellas y del tipo de relaciones que han establecido con procesos sociales rurales es muy limitado.

Los cambios que la sociedad mexicana ha vivido en los últimos años, y particularmente los que se reflejan en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, le plantean a las ONG's la necesidad de reconsiderar muchas de sus ideas, objetivos y formas de trabajo.

Particularmente las ONG's que operan en el medio rural se enfrentan a importantes cambios en el ámbito político, económico y social, que cuestionan muchos de sus paradigmas, ideas y objetivos, y que las enfrentan no sólo a nuevas y más complejas relaciones, sino también a necesidades muy diferentes de las que hasta ahora han enfrentado.

En el presente trabajo se reflexiona sobre la situación actual de estas organizaciones y algunos de los retos que enfrentan.

## 2. EL UNIVERSO HETEROGÉNEO DE LAS ONG'S

El universo heterogéneo de las ONG's durante los últimos años, la diversidad de actividades que llevan a cabo y las múltiples formas a través de las cuales lo hacen, deben ubicarse en el marco de los cambios en la sociedad nacional, y muy particularmente en la perspectiva de gestación de nuevas relaciones en las sociedades rurales.

La caracterización de las ONG's puede hacerse con base en una diversidad de criterios. Uno de ellos puede ser el que se refiere a su naturaleza jurídica (asociaciones civiles, sociedades de diverso tipo, fundaciones, etcétera); otro el que se refiere a su ámbito de trabajo (local, regional e inclusive nacional), y otro al sector al que enfocan su trabajo (campesinos pobres, refugiados, mujeres) etc.

Una caracterización más adecuada puede hacerse desde una perspectiva política, a partir de su definición frente al Estado y de sus relaciones con él. Así, algunas ONG's orientan su trabajo al diseño de enfoques, métodos y perspectivas que superen las ineficiencias institucionales y que puedan ser reproducidos posteriormente desde el Estado.

Otras asumen una perspectiva crítica del Estado y frente al aparato de dominación, vinculando su trabajo con organizaciones sociales de muy diverso nivel, y orientando su esfuerzo hacia la creación de un proyecto político alternativo.

Algunas, quizás las menos, se ubican explícitamente en una perspectiva que pugna por nuevas formas de distribución del poder social, más favorable a las clases subalternas, a partir de la cual sea posible impulsar formas alternativas de desarrollo.

En general, las diferencias de enfoque y de prioridades entre las ONG's reflejan en gran medida la perspectiva del movimiento social.

En cuanto a sus métodos, son muy variados, pero destacan aquellos que ponen énfasis en la concientización, la participación social, el impulso a la creatividad. Sus resultados se pueden apreciar en avances y aportes en ámbitos muy diversos, que incluyen la defensa de los derechos humanos, la agricultura orgánica, la salud comunitaria y el desarrollo a escala local y regional. Sus prácticas y experiencias constituyen una importante base en la búsqueda de nuevas formas de organización social.

Las ONG's no están exentas de problemas, que expresan en gran medida la dificultad de su relación con diversos procesos sociales. Existen organizaciones que lejos de enfrentar los problemas prioritarios de los interesados, apoyar los procesos autogestivos propios de las organizaciones sociales y de orientarse hacia una visión diferente del desarrollo, dan prioridad a los problemas de su interés o de sus financiadores, se convierten en sustitutos de la iniciativa social y terminan reproduciendo los enfoques extensionistas y las perspectivas desarrollistas que muchas de ellas empezaron criticando.

Las consideraciones anteriores nos permiten apreciar la gran heterogeneidad existente en el universo de las ONG's. Sin embargo, más allá de la necesidad de llevar a cabo una caracterización más profunda de éstas, importa señalar que la

identidad de este actor no puede definirse sólo por el hecho de que está fuera del ámbito gubernamental, ni siquiera sólo a partir de su relación con agentes sociales o de su inserción en procesos organizativos de diferente índole.

Es claro que las ONG's cuentan con identidad e intereses específicos. La primera se expresa en la toma de conciencia respecto de la existencia de intereses y problemas comunes, pero principalmente respecto de la posibilidad de constituirse en sujeto impulsor de un proyecto alternativo al de las clases y sectores dominantes a partir del desarrollo de la organización social.

Constituyen en sí mismas un actor que tiene un amplio grado de autonomía, que se expresa en primer lugar y de forma más clara respecto del gobierno y los sectores dominantes, pero también respecto del sujeto mismo de su acción.

Esta autonomía, cuya mejor expresión está sin duda en su capacidad propositiva, y su aporte más importante en la búsqueda de nuevos estilos de desarrollo, ha sido la base para que estas organizaciones apoyen e impulsen un papel más activo de los sectores subalternos en la gestación de alternativas para enfrentar su compleja problemática.

Mas allá de las coincidencias en cuanto a su origen, práctica, o cualquiera de los elementos antes mencionados, destaca la existencia de un sector de las ONG's cuyo elemento central de identidad es su posición crítica respecto a la sociedad y la idea de que es posible impulsar el cambio a través de la participación activa de los sectores populares en la construcción de alternativas en todos los órdenes de la vida social.

### 3. LAS ONG's FRENTE A LA NUEVA POLÍTICA ESTATAL

Históricamente, el Estado mexicano ha jugado un papel determinante sobre los procesos rurales. Destacan la importante presencia de una diversidad de instituciones gubernamentales en todas las actividades ligadas a la producción, comercialización y consumo, así como el control corporativo del campesino, que constituyó el componente político fundamental de la relación Estado-sociedad en el modelo de desarrollo seguido durante décadas, y la base de su carácter antidemocrático.

El agotamiento de ese modelo desde los últimos años de la década de los sesenta, y su crisis global en los primeros años de la década de los ochenta ha dado como resultado un cambio en el modelo de desarrollo entre cuyas evidencias destacan: la apertura indiscriminada al mercado internacional; la reducción de la presencia estatal; la tendencia a la privatización de funciones antes cumplidas por instituciones gubernamentales; una nueva concepción sobre el papel de los diversos sujetos relacionados con el desarrollo rural. De hecho nos enfrentamos a una de las reestructuraciones más amplias del capitalismo mexicano.

No es coincidencia que sea precisamente en este marco, que se da el crecimiento acelerado de una diversidad de ONG's que, a partir de un cuestionamiento del modelo de desarrollo, de sus implicaciones económicas, políticas y socia-

les, empiezan a buscar formas autónomas de gestación de espacios fuera del control gubernamental.<sup>1</sup>

Los cambios en el papel del Estado significan para el campo la reducción definitiva de la presencia gubernamental, pero también la expresión del colapso del esquema corporativista y populista. Cerradas las posibilidades de distribución de la tierra; restringido el financiamiento; convertida la infraestructura en un servicio más, y el mercado en el regulador supremo, mientras el Estado se arrepiente de su pasado populista y convoca al capital nacional y transnacional a invertir en el campo mexicano, se publicita ampliamente la transferencia de funciones y responsabilidades a las organizaciones campesinas, o al menos a ciertas organizaciones.

Frente a esta situación, algunas organizaciones sociales asumen la propuesta tal cual, e inclusive con sus iniciativas y demandas desbordan cualquier expectativa burocrática. Otras desconfían del discurso, de la política y de la acción institucional, pero en mayor o menor medida mantienen canales de comunicación y buscan la forma de aprovechar ciertas ventajas de este nuevo tipo de relación con el Estado.

En ciertos procesos, se presenta inclusive una convergencia de intereses entre el Estado, los organismos internacionales y las ONG's, sólo que ésta se da desde diferentes perspectivas y alrededor de diferentes intereses. Así, para el Estado y los organismos internacionales, la reforma significa dejar en manos del capital privado una serie de funciones antes asumidas por el primero, y al mercado la función de regulador supremo. Para las ONG's esta política representa la posibilidad de cubrir campos cada vez más amplios, incluyendo aquellos antes considerados exclusividad del gobierno, como el financiamiento, la asistencia técnica, etc.

En este nuevo escenario, las ONG's aparecen en muchas ocasiones como interlocutores privilegiados de las instituciones gubernamentales y de los organismos internacionales. Esto se explica porque las prácticas, concepciones e inclusive algunos de los cuestionamientos a la acción estatal desarrollados por las ONG's, han permeado el aparato gubernamental e inclusive a los organismos internacionales. Instituciones como el Banco Mundial reivindican ahora a las organizaciones no gubernamentales como una fuerza importante a considerar en las nuevas estrategias de desarrollo, muy especialmente por sus aportes en los niveles micro.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> No se niega la existencia previa de algunas organizaciones de este tipo, cuyos orígenes se remontan a décadas atrás. Lo que se señala es el hecho de que a partir de esta época, el surgimiento amplio de estas instancias puede ubicarse como la expresión de una nueva forma de relación entre la sociedad y el Estado.

<sup>2</sup> De acuerdo con el Banco Mundial, entre las características del reciente desarrollo de las ONG's está el hecho de que "...las organizaciones de base formadas por gente pobre, se han sofisticado internamente y organizado mejor, están más conscientes de su poder y con ello han aumentado su capacidad de militancia y movilización. Este fortalecimiento de su organización interna ha sido complementado por una tendencia hacia el establecimiento de sistemas de vínculo entre ONG's". Para esta institución "...El desarrollo social a nivel local es el terreno más amplio en el cual las ONG's

Este nuevo estatus y la perspectiva de tener un papel más importante en ciertos procesos, ha dado como resultado que algunas ONG's empiecen a desempeñar un papel de intermediarias entre los promotores del desarrollo (gobierno, organismos internacionales, fundaciones) y los objetos del desarrollo (campesinos, mujeres, indios, etcétera), convirtiéndose en reproductoras de modelos desarrollistas, y limitando los procesos de concientización en las organizaciones sociales.

Como contraparte, las ONG's que pugnan por una propuesta alternativa, poniendo énfasis en la definición política, enfrentan serias dificultades para avanzar en la construcción de proyectos y estrategias que permitan el camino hacia una sociedad más justa, democrática y libre.

En general, los cambios señalados y muy particularmente los que se han presentado en la política social, parecen haber provocado un gran desconcierto en la sociedad civil, en las organizaciones sociales, y por supuesto en las organizaciones no gubernamentales, desde las que han sido seducidas por la posibilidad de que sus propuestas y proyectos sean apoyados, hasta las que se niegan a cualquier relación con las instituciones y se mantienen en la perspectiva de avanzar en la construcción de un proyecto alternativo al de las clases dominantes.

#### 4. LAS ONG'S FRENTE A LA SOCIEDAD

Las ONG's, en tanto espacio de relación y negociación con diversos agentes y sujetos sociales, pueden operar como una vía de transmisión de hegemonía, o como espacio de expresión de resistencia desde los sectores subalternos.

Campesinos medios y pobres, mujeres, grupos étnicos, etcétera, constituyen los diferentes sujetos con los que estas organizaciones trabajan o hacia los que dirigen sus esfuerzos. La diversidad de problemas a los que se enfrentan incluyen el desarrollo alternativo, la ecología, los derechos humanos, la salud, etcétera. Una de las principales ventajas de su trabajo es la de promover y apoyar a organizaciones sociales, con lo que no sólo se potencializan los resultados, sino que además se avanza en la construcción de fuerzas sociales, locales o regionales capaces de impulsar sus propios proyectos.

En este sentido, es necesario preguntarse hasta dónde las ONG's han contribuido realmente a la gestación de nuevos espacios técnicos, económicos, políticos y sociales, o hasta dónde se han convertido en simples productoras de esquemas y modelos que serán posteriormente asimilados por instituciones gubernamentales y por agencias internacionales.<sup>3</sup>

realizan su contribución...". M. Cernea, *Organizaciones no gubernamentales y desarrollo local. Documentos para discusión del Banco Mundial*, Banco Mundial, 1989.

<sup>3</sup> De acuerdo con el Banco Mundial, las principales fortalezas identificadas en las ONG's son: "a) Capacidad para llegar a los pobres rurales y áreas remotas... b) Capacidad para promover la participación local... c) Capacidad para operar con costos bajos... d) Capacidad para innovar y adaptar", *op. cit.*, p. 12.

Así por ejemplo, se habla de un importante desarrollo de las metodologías de investigación participativas y de educación popular en materia de alimentación, salud, comunicación popular. Habrá que preguntarse hasta dónde se ha avanzado realmente en la configuración de metodologías, enfoques e inclusive paradigmas que superan a los dominantes, o hasta dónde simplemente se han desarrollado métodos que reproducen las formas hegemónicas.

Al operar como importantes catalizadores de procesos que se desarrollan a nivel local y regional, ampliando la fuerza social al servicio de procesos de desarrollo de muy diferente magnitud e importancia, las ONG's se relacionan de muy diferentes maneras con las instituciones gubernamentales.

De estas experiencias en el manejo de las relaciones con las instituciones y con organizaciones sociales, surgen algunas de las preocupaciones respecto a las formas más adecuadas para impulsar los procesos de concientización, democratización y organización social desde posiciones autónomas.

En particular, es importante señalar que en la medida en que las organizaciones sociales de diferente índole se han ido ampliando y organizando mejor en el medio rural, incrementando su poder de negociación con otras fuerzas sociales y con el propio Estado, también han ido enfrentando problemas más complejos y diversos, para llevar a cabo sus proyectos, programas y estrategias.

Este desarrollo y en ocasiones fortalecimiento de la organización social en el medio rural, se ha reflejado en la necesidad de contar con apoyos diversos por parte de las ONG's, lo que les ha valido a éstas también el nombre de grupos de apoyo.

Existe una diversidad de enfoques en la forma de vinculación entre las ONG's y las organizaciones sociales. Destaca lo que podríamos denominar un enfoque técnico, de acuerdo con el cual de lo que se trata es de transmitir el conocimiento a las organizaciones sociales (sea este de tipo productivo, alimentario, etcétera); el caso extremo de este enfoque es aquel que sólo reproduce las prácticas extensionistas, con la diferencia de que los técnicos de las ONG's hacen su trabajo con mayor "compromiso".

Algunas ONG's no están exentas de una perspectiva ideológica que podríamos denominar el "pobrimismo", y de la perspectiva filantrópica. Otras, las más avanzadas, ubican su acción en el marco de la lucha por los derechos humanos fundamentales de la población mayoritaria, lo que incluye el derecho a vivir con dignidad, en libertad. Otras, quizás las menos, ubican su acción en la perspectiva de la lucha por la distribución de la riqueza y del poder.

##### 5. LOS RETOS ACTUALES DE LAS ONG's

Los cambios en el modelo de desarrollo están teniendo importantes repercusiones sobre las sociedades rurales en todas las dimensiones. En este marco, las ONG's se mueven en un escenario muy difícil.

Los retos a que se enfrentan ahora las ONG's son múltiples, de muy diverso orden y sumamente complejos. Entre ellos quisiera señalar algunos que considero como determinantes del cauce que tomará su relación con una diversidad de sujetos sociales en el campo, y de las posibilidades de avanzar en la construcción de una sociedad más justa, democrática y libre.

*El reto social.* El acelerado crecimiento de la pobreza y la pobreza extrema constituyen el principal reto de la sociedad mexicana actual. Es evidente que éste es el resultado más explícito de las políticas impuestas por el FMI durante los últimos años, y que el actual modelo de desarrollo neoliberal, lejos de enfrentar esta situación la acentúa.

Aquí, el principal reto al que se enfrentan las ONG's es superar la ideología del "pobrimismo" y la perspectiva filantrópica para ubicar su acción en el marco de la lucha por los derechos humanos fundamentales, y en la perspectiva de la lucha por la distribución de la riqueza y del poder.

El esfuerzo que muchas ONG's han llevado a cabo para apoyar el desarrollo de organizaciones de diferente carácter, se refleja en el avance de múltiples proyectos a nivel micro. Pero lo que es más importante es que operan también como medios o canales que presionan para que las políticas gubernamentales se desarrollen de acuerdo con las necesidades de la población.

De esta forma, al pugnar por una mayor canalización de los recursos gubernamentales y sociales hacia proyectos de desarrollo autogenerados, democráticos y con una perspectiva de largo plazo; al impulsar procesos de acumulación social orientados a lograr mejores condiciones de vida para la población, las ONG's están trabajando por un proyecto social amplio.

Sin embargo, la profundización de esta perspectiva sólo será posible en la medida en que de las acciones en pequeña escala se avance hacia acciones con repercusión a escalas más amplias.

Sólo de esta manera las ONG's se insertarán en la construcción de una fuerza capaz de cuestionar las relaciones sociales vigentes, y de enfrentar las causas estructurales de la crisis agraria y social.

*El reto democrático.* La lucha por una sociedad democrática es otro de los grandes retos de la sociedad mexicana. Esto se expresa en la necesidad de los sujetos sociales rurales de impulsar procesos de democratización a nivel ejidal, comunal, en sus diferentes instancias organizativas. El cómo insertarse e impulsar estos procesos constituye uno de los principales problemas a los que se enfrentan las ONG's en el medio rural.

La gran experiencia de amplios sectores sociales para impulsar procesos de desarrollo autogenerados, aprovechando los limitados recursos disponibles y dando prioridad a la participación y la organización, constituyen la base sobre la cual las ONG's pueden luchar por cambios en la distribución del poder social.

Al incidir sobre las acciones gubernamentales, las ONG's no sólo influyen en el cambio en la relación sociedad civil-Estado, sino que van liberando esa gran energía social sobre la cual se puede construir una sociedad más democrática.

En esta perspectiva, las ONG's pueden actuar en diversas líneas, entre las que considero más importantes las siguientes:

—El impulso y garantía de formas de participación amplia, de expresión de opiniones y posiciones diversas; el desarrollo de la capacidad autocrítica; el control colectivo del quehacer, y de la evaluación de los objetivos, los procesos y los resultados.

—La constitución de formas de relación que superen el individualismo, y que a partir de diversas configuraciones de la convivencia social sean a la vez generadoras y conductoras de representaciones sociales sobre las cuales se vayan estructurando proyectos, programas y estrategias.

Otro de los elementos constitutivos y fundamentales del quehacer de las ONG's es la creatividad para promover e impulsar los procesos organizativos como una tarea continua y dinámica, a través de la cual se incremente la capacidad autogestionaria de los diferentes sectores sociales en el medio rural.

*El reto cultural.* La diversidad de procesos de organización y concientización que las organizaciones sociales han ido generando y ampliando a lo largo de los últimos años, así como la constitución de prácticas fundadas en la solidaridad colectiva y la reciprocidad, constituyen algunos de los espacios que las ONG's han ayudado a construir, y sólo desde ellos será posible cuestionar y enfrentarse al avasallador poder transnacional, a la hegemonía absoluta de las élites dominantes y a la perspectiva modernizadora, cuyo pretendido universalismo no es otra cosa que la dominación absoluta del capital como razón última.

El reto aquí está en superar la visión fragmentada de la realidad que enfrentan los diversos actores sociales vinculados a las ONG's, mediante la síntesis del conocimiento tradicional y del moderno; la recuperación de la historia como base para la creación de una utopía sobre el futuro; la liberación de la fuerza social no sujeta a esquemas organizativos, etcétera. En síntesis, el reto es avanzar en un proyecto global de cultura contrahegemónica.

Las ONG's se enfrentan aquí a la necesidad de apoyar la gestación de una visión objetiva y ajustada a la realidad que supere las visiones localistas, el prejuicio, el idealismo en que se cae en ocasiones desde la práctica cotidiana, desde la escala micro. El desarrollo de la capacidad de análisis crítico de la realidad es una condición necesaria para avanzar en el logro de este fin, tanto para las ONG's como para los grupos sociales con los que trabajan.

BIBLIOGRAFÍA

Elizalde, Antonio, 1990, *Las ONG y la cooperación internacional (una aproximación fenomenológica al tema)*, CEPUR, doc. mimeografiado, Santiago de Chile.

Cernea, Michael, 1989, *Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local*, documentos para discusión del Banco Mundial, Banco Mundial, Washington.

Documentos varios:

1989-1990, *Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia*.

1990, *Grupo Internacional de Iniciativas de Base*.