

**USOS, ABUSOS Y DESAFÍOS
DE LA SOCIEDAD CIVIL EN
AMÉRICA LATINA**

Colección: *El Estado de la democracia en América Latina*
Dirigida por Bernardo Sorj y Sergio Fausto

BERNARDO SORJ

(Comp.)

**USOS, ABUSOS Y DESAFÍOS
DE LA SOCIEDAD CIVIL EN
AMÉRICA LATINA**





ESPAÑA
MÉXICO
ARGENTINA



Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

© Bernardo Sorj

© SIGLO XXI EDITORA IBEROAMERICANA S.A.
Av. Independencia 1860
1225 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Teléfax: 4381-5708 / 5878

Revisión técnica: *Mauricio Temerlin*
Diseño de tapa: *Alejandra Cortez*
Diagramación: *Verónica Suárez*

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina / Printed in Argentina

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: (DE)CONSTRUYENDO LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA	5
<i>Bernardo Sorj</i>	
SOCIEDAD CIVIL, ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRATIZACIÓN EN LA ARGENTINA	17
<i>Gabriela Ippolito - O'Donnell</i>	
ONG, SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA EN CHILE POST AUTORITARIO	61
<i>Gonzalo Delamaza</i>	
BOLIVIA: ONG Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN TIEMPOS DE CAMBIO	119
<i>Fernando Mayorga</i>	
DESCONFIANZA Y CONTROL: ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y POLÍTICA EN EL PERÚ	153
<i>Aldo Panfichi - Mariana Alvarado</i>	
LOS AUTORES	209

INTRODUCCIÓN: (DE)CONSTRUYENDO LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Bernardo Sorj

Este libro busca contribuir al análisis de la nueva configuración de la sociedad civil en América Latina y su papel en la consolidación de la democracia en la región. Para llevar a cabo esta tarea se torna necesaria una reflexión crítica acerca de la sociedad civil. Crítica no en el sentido de subestimar o desvalorizar sus realizaciones, sino en el de identificar sus nuevas y variadas formas de inserción en la sociedad, los problemas que éstas generan y los desafíos que ellas implican.

Desde los tiempos de la lucha contra las dictaduras, cuando surgió en América Latina y se constituyó en símbolo y trincherera de la lucha democrática, hasta los actuales, los cambios en la sociedad civil han sido grandes. Si bien nunca fue homogénea ni totalmente virtuosa, en aquel contexto político,

fue vista como tal. En el presente se ha diversificado enormemente y abarca una muy variada gama de instituciones. Hay sectores de la sociedad civil que son apéndices del estado y otros lo son del sector privado. La suposición acerca de la autonomía de la sociedad civil no siempre se confirma; en muchos países, organizaciones de la sociedad civil se han convertido en un medio por el cual partidos políticos, parlamentarios, sindicatos o movimientos sociales, entre otros, canalizan recursos públicos en su propio beneficio y/o políticas clientelistas.

¿Qué sucedió? Con la democratización, la sociedad civil se integró en el tejido social, adquiriendo los vicios y las virtudes de las sociedades nacionales. Como consecuencia de ello, no podemos entender a las sociedades civiles en América Latina fuera del contexto de las dinámicas políticas y sociales en cada país.

El primer desafío que se nos plantea, es que para poder generalizar acerca de las sociedades civiles en América Latina debemos entender las características que adquieren de cada país. Las generalizaciones acerca de la sociedad civil que derivan de los ámbitos de la filosofía social, producen entelequias que guardan poca relación con los fenómenos sociales concretos. El mercado no es un mundo orientado únicamente por el interés (ya que es igualmente influido por factores afectivos, valores y relaciones de confianza), ni el estado es una burocracia sin corazón cuyo único objetivo es la dominación. Tampoco la sociedad civil constituye un espacio exclusivamente dirigido por valores solidarios y de participación, pues en ella también juegan un rol los intereses y las relaciones de dominación y burocratización. La frustración con el totalita-

rismo estatal y la crítica al utilitarismo que domina en el mercado, han llevado a un sobre-valoración de la sociedad civil en tanto ámbito moralmente “puro”. La demonización del mercado y del estado así como la beatificación de la sociedad civil no reflejan la complejidad de estas esferas y generan en el imaginario social prejuicios que empobrecen y dificultan la renovación de la vida política.

El segundo desafío es recomponer los lazos entre el sistema representativo y la sociedad civil que concentra en la actualidad buena parte de la militancia social y el imaginario utópico de la sociedad. Tanto los partidos políticos como las formas de participación directa son fundamentales para la democracia, pero la convergencia entre ambos no es obvia. Representan formas diferentes de hacer política. Los partidos políticos se estructuran y diferencian por la oposición entre unos y otros, tienen como objetivo asumir el poder político, movilizan intereses de grupos sociales y modelos de distribución de la riqueza social que favorecen o perjudican a sectores de la sociedad. Las organizaciones de incidencia política de la sociedad civil se identifican con causas morales, reivindican acciones del estado, no pretenden aglutinarse (lo que implica que la misma causa sea tomada por una miríada de organizaciones) y no se constituyen por oposición entre ellas.

El tercer desafío es el de dejar de considerar a la sociedad civil como un conjunto homogéneo. En su seno se alojan las más diversas organizaciones, tipos de actividades, formas de financiamiento y tendencias ideológicas. Para que el concepto de sociedad civil deje de ser utilizado como un concepto global que caracteriza indistintamente cualquier fenómeno

no estatal, debemos desarrollar tipologías que permitan distinguir diferentes formatos y tipos de organización, que muestren la heterogeneidad y la diversidad de orientaciones. La falta de un mapeo de la sociedad civil –incluyendo a la “sociedad civil informal”, de la que no hay registro público–, de sus diferentes fuentes de financiamiento, de sus objetivos y formas de acción y de su lugar en el sistema político, expresa un déficit intelectual de las ciencias sociales de la región.

El cuarto desafío radica en que no podemos suponer que existan modelos ideales de organización y del rol que la sociedad civil debe tener en las sociedades democráticas. El uso excesivo del ejemplo idealizado¹ de los Estados Unidos, no ayuda por cierto a pensar en la diversidad de formatos que la sociedad civil adquiere en diferentes países. En ciertos contextos, de estados con democracias frágiles, existe el riesgo de que la sociedad civil pase a ocupar el lugar de las instituciones públicas o confundirse con el estado y sus instituciones representativas. Existen procesos en los cuales algunas veces las diferencias entre las instituciones públicas y las de la sociedad civil pasan a ser borradas, lo cual puede llevar a la destrucción de la democracia representativa, pues el estado pasa a auto-proclamarse portavoz de la sociedad, a la vez que la sociedad civil, de hecho, es estatizada. La auto denominación de sectores de la sociedad civil como “sociedad organizada” es obvia-

¹ Como señala el libro de Theda Skocpol acerca de las transformaciones recientes en la sociedad civil de los Estados Unidos: *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman: University of Oklahoma Press, 2003.

mente errada y puede llevar a usos anti-democráticos.² La sociedad civil representa los intereses legítimos de algunos sectores sociales, pero en la mayoría de los casos, está lejos de reflejar al conjunto de la sociedad o aún a importantes segmentos de la misma, y buena parte de la sociedad incluso desconoce la existencia de gran parte de estas organizaciones .

El quinto desafío consiste en que debemos dar a los estudios sobre sociedad civil mayor profundidad histórica. Si bien como veremos, las formas de organización de la sociedad contemporánea,(en particular las ONGs), representan un corte con las formas anteriores de participación social en el espacio público, algunas de sus características guardan lazos de continuidad con tendencias de larga duración histórica de nuestras sociedades. Entre ellas podemos mencionar las dificultades en la consolidación de espacios de participación que no sean cooptados por el estado, un discurso político esquizofrénico –(¿de origen ibérico?)– que fluctúa entre la negación y demonización del estado, y la expectativa de que sólo el estado puede resolver los problemas de la sociedad que se reflejan en las divisiones en el interior del Fórum Social Global; y, sobre todo, en las diferentes tradiciones nacionales y regionales de comunitarismo que continúan presentes en el tejido social.

Dada la variedad de actores incluidos en el rotulo o espacio que denominamos “sociedad civil”, el grupo privilegiado en este libro son las Organizaciones no Gubernamentales

² Sobre los usos “no-civiles” de la sociedad civil, ver el libro de Ariel C. Armony, *The Dubious Link –Civic Engagement and Democratization*, Stanford: Stanford University Press, 2004.

(ONGs), y, en particular las de incidencia, que abogan por causas que impactan la agenda política y las representaciones que la sociedad realiza de sí misma.

En el seno de las ONGs podemos distinguir dos tipos ideales en términos de sus focos de actividad: las que se dedican a acciones de incidencia social defendiendo causas generales, y las de intervención social, ocupadas en desarrollar actividades en lugares con poblaciones específicas. Entre las ONGs de incidencia social podemos distinguir, nuevamente como tipos ideales, las que dedican a la investigación aplicada sobre temas de políticas públicas (*think tanks*)³ y las que promueven valores, (los grandes temas son: derechos humanos, medio ambiente, transparencia/corrupción, género, seguridad pública).

La segunda división, otra vez en términos de tipos ideales, se da entre ONGs independientes y aquellas que de hecho o de derecho, están controladas por otras instituciones. El término Organización No Gubernamental, es un concepto de orden legal, y hoy prácticamente todos los actores sociales (por ejemplo, partidos políticos, sindicatos, empresas,

³ Sobre el tema de los *think tanks* en América Latina ver el trabajo de Carlos Acuña, “Enseñanzas, mitos y realidades de la coordinación entre la sociedad civil y el Estado en América Latina. Un análisis comparativo de la incidencia de think tanks y su coordinación con el Estado para mejorar políticas y programas de combate a la pobreza en México, Brasil, Ecuador y Uruguay”, presentado en el XIV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, -Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 de octubre 2009.

instituciones religiosas, movimientos sociales) poseen sus propias ONGs.

En su mayoría, con excepción de las dedicadas a la investigación, no generan, (o si lo hacen es en montos exiguos), recursos con sus actividades o con las suscripciones de sus asociados. En general el financiamiento se obtiene en torno a proyectos que reciben recursos nacionales o extranjeros; y en caso de ser nacionales, gubernamentales o privados.

En general las ONGs se diferencian de las viejas formas de filantropía por estar constituidas por activistas sociales profesionalizados, si bien pueden contar con voluntarios.⁴ A diferencia de las viejas formas de filantropía, el objetivo central no es el de aliviar el sufrimiento de los sectores más pobres sino de transformar la sociedad a partir de una visión generalmente orientada por el discurso de los derechos humanos y la ecología. A diferencia de sindicatos o partidos políticos son organizaciones “no representativas”, o sea que se legitiman en nombre de los principios morales que las guían y no de un público del cual recibieron, o buscan recibir, una delegación de poderes.

Las consecuencias de esta realidad sociológica, de instituciones profesionales, no representativas, que dependen de financiamientos externos, nacionales o internacionales, son múltiples:

La dependencia de recursos externos, en mayor o menor medida, afecta la definición de prioridades y autonomía, en la

⁴ Ver el artículo de Bernardo Sorj, “Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sur: ONGs y Dependencia, Working Paper No. 1, Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, http://www.bernardosorj.com/pdf/wp1_espanol.pdf

determinación de las agendas y los temas priorizados. Las consecuencias de la presencia de los financiadores se hacen sentir en las ONGs que dependen de recursos públicos o de privados, nacionales o extranjeros, en cada caso con consecuencias específicas. Para profundizar nuestra comprensión de la dinámica de la galaxia ONG debemos analizar tanto su dinámica interna e impactos sociales, como el papel que juegan las instituciones financiadoras.

La exigua base social de estas organizaciones hace que su impacto en la sociedad se ejerza a través de los medios, pues las ONGs no hacen huelga y muy pocas de ellas, consiguen realizar manifestaciones públicas de peso. Su influencia por lo tanto depende de que sus demandas y propuestas sean asumidas por los medios de comunicación, a través de los cuales impactan en los partidos políticos o gobiernos. La relación entre medios de comunicación y ONGs lleva a que el público movilizado sea el que tiene más acceso a los medios, en particular, a los periódicos y canales de televisión de cable, que son generalmente los más abiertos a las noticias relacionadas con las ONGs. Se trata de medios que los sectores más pobres de la población tienen menor acceso.

La fragilidad política de las ONGs se hace patente cuando deben enfrentarse con gobiernos autoritarios. Estos tienden a dirigirse directamente a la sociedad civil desorganizada, cooptan algunas ONGs y/o crean las propias, buscando controlar a las ONGs disonantes con una legislación que las somete a la tutela del estado.

Mucho se ha escrito sobre la falta de transparencia inter-

na con que las ONGs administran sus recursos, generando una a escisión entre las demandas que realizan a los gobiernos por mayor transparencia y la falta de transparencia interna.⁵ Este tema es particularmente relevante cuando se trata de recursos públicos, debido a la práctica cada vez más común en America Latina del empleo de ONGs por parte de movimientos sociales, sindicatos, partidos políticos o políticos individuales, con el fin de captar financiamiento por parte del estado. Incluso gobiernos y políticos se valen de ONGs para cooptar o fortalecer bases electorales (por ejemplo, en la última elección del municipio de Rio de Janeiro, un tercio de los candidatos elegidos tenía su propia ONG). Esto nos lleva a la necesidad de analizar las relaciones entre ONGs, estado y sistema político, incluyendo el desgaste sufrido por las ONGs, así como su frecuente desmoralización debido al uso que frecuentemente se hace de ellas.

Debemos considerar con cuidado, pero sin despreciar, las críticas que se realizan a las ONGs. En muchos casos las ONGs son atacadas porque hieren intereses económicos o por exponer la fragilidad política de los partidos. Efectivamente, las fragilidades del sistema partidario son producto de las dificultades internas de los partidos políticos para representar a la sociedad, pero esto no excluye que en ciertos contextos las ONGs puedan efectivamente extrapolar su papel y erigirse en portavoces de la sociedad, deslegitimando a las institu-

⁵ Sobre este tema ver el libro de Pablo Marsal y María Eugencia Blanco Toth, *Las organizaciones de la sociedad civil puertas adentro*, Buenos Aires: Editorial Dunken 2007.

ciones representativas. De igual modo, no se justifican muchas de las críticas realizadas a la transferencia de recursos públicos a la sociedad civil. El impacto de la sociedad civil es difícil de medir, en particular en lo que se refiere a su capacidad de afectar las políticas públicas y la agenda de los gobiernos,⁶ por ser un esfuerzo a largo plazo y en el cual convergen otros factores. Pero en lo que respecta a los recursos con fines específicos, deben aplicarse a las ONGs los mismos criterios de eficiencia que se aplican (o deberían aplicarse) a las instituciones del sector público. Igualmente es importante asegurar que sus acciones sean sustentables en el tiempo y no usadas por la cooperación internacional, gobiernos, empresas y las propias ONGs, como vitrinas cuya reproducción en gran escala sería inviable.

El mismo cuidado, debe tenerse en relación a las críticas que se realizan a las acciones de ciertas ONGs internacionales (o nacionales con recursos internacionales), que defienden causas, generalmente ecológicas, y que en algunos casos son tratadas como anti-nacionales. En las sociedades democráticas, es legítimo, y cada vez más frecuente en un mundo globalizado, recibir apoyos internacionales o financiamiento para grupos nacionales que defienden causas afines a las instituciones extranjeras. El desafío que se coloca es cómo establecer un dialogo con fundaciones, agencias de cooperación internacional y ONGs de acción global, de modo tal que

⁶ Sobre este tema ver el libro de Carlos H. Acuña y Ariana Vacchietti (Comps.), *La incidencia política de la sociedad civil*, Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.

sus financiamientos no conlleve a una simple imposición de sus visiones del mundo. Esto se refiere a todo apoyo internacional, dado que existe un colonialismo político e intelectual tanto de derecha como de izquierda.

La preocupación que dio origen a este libro surgió a partir de una reflexión sobre el lugar de las ONGs en las democracias latinoamericanas del siglo XXI, sabiendo que no existe retorno a los modelos del siglo XX, incluyendo a aquellos de Europa o Estados Unidos que los intelectuales de la región tanto idealizamos. Esta preocupación exige de los científicos sociales una nueva mirada sobre la sociedad civil, que analice sus múltiples formas de organización, las tensiones y conflictos en el interior del mundo de las ONGs, (incluso en la obtención de recursos), la necesidad de producir una reglamentación que asegure la autonomía y la transparencia del sector, las relaciones entre las ONGs, el sistema político y el estado –incluyendo la circulación de cuadros entre ambos–, sus estrategias de comunicación, y *last, but not least*, el financiamiento, y cómo su uso afecta la calidad de sus acciones.

Las nuevas investigaciones deberán ayudar a responder algunas preguntas claves: ¿Que debemos hacer para que la sociedad civil constituya un factor de fortalecimiento de un espacio de poder autónomo que dialogue con las instituciones públicas, las instituciones del estado y la opinión pública? ¿Cómo reforzar las relaciones virtuosas entre ellas, sin que pierdan sus formas específicas de acción? ¿Cómo reinventar la acción colectiva, cada vez más estructurada en redes múltiples y fragmentadas, generalmente asociadas a temas específicos, para poder asociarlas de alguna manera a organizacio-

nes representativas tales como los partidos políticos y sindicatos? ¿Cómo reconstruir los lazos entre el discurso moral y el discurso político partidario, vividos en la actualidad por buena parte de los ciudadanos latinoamericanos como opuestos?

Los trabajos aquí presentados fueron discutidos en el seminario “Sociedad Civil y Democratización en América Latina: Un balance crítico”, realizado en Buenos Aires en Junio de 2009. El seminario fue organizado por Gabriela Ippolito-O'Donnell, directora del Centro de Estudios de la Sociedad Civil y la Vida Pública (CESC) de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín y del Proyecto Plataforma Democrática, con el apoyo de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Nación. La contribución de los comentaristas Oscar García, Laura Escuder, María Eugenia Blanco Toth, Guillermo Alonso Gustavo Dufour, Arturo Fernández, Alicia Lissidini, Pablo Marsal, María Matilde Ollier, Guillermo O'Donnell, Juan Abal Medina, Martín Abregú, Marcelo Cavarozzi, Cynthia García, Marcelo Leiras Nicolás Maiolo y del público presente, fue fundamental para que los autores integren en sus textos nuevas ideas. Un resumen de los debates, realizada por José Francisco Puello-Socarras y Alejandro Razzotti, puede ser encontrado en www.plataformademocratica.org