

# ***La caracterización de la sociedad civil Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo***

Nora Rabotnikof

*La sociedad civil se ha convertido en un interlocutor privilegiado y destinatario importante de los discursos y las prácticas de los bancos multilaterales para el desarrollo. Partiendo de ese nuevo protagonismo, este trabajo analiza las caracterizaciones de la sociedad civil que se utilizan en los documentos del BID y del BM. La primera sección reconstruye, desde un punto de vista teórico, algunas de las apelaciones a la sociedad civil formuladas en contextos políticos recientes. La segunda parte señala las vías a través de las cuales la sociedad civil es incorporada al discurso de los BMD. En la tercera sección se intenta una reflexión sobre las consecuencias de la identificación entre la sociedad civil y las redes de ONG así como sobre la necesidad de manejar una caracterización más diferenciada y compleja de aquel concepto.*

Hace varios años la sociedad civil comenzó a aparecer como un interlocutor privilegiado y un destinatario importante de los discursos y las prácticas de algunos de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD). Partiendo de ese nuevo protagonismo, este trabajo analiza las caracterizaciones de la sociedad civil que comparecen en los documentos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM). La primera sección reconstruye, desde un punto de vista teórico, algunas de las apelaciones a la sociedad civil formuladas en tres contextos políticos recientes. Con ello se intenta mostrar ciertas tensiones y problemas que aparecen inevitablemente al intentar diseñar una política basada en la sociedad civil. Estos problemas servirán de guía para contrastar las caracterizaciones presentes en los documentos de ambos bancos. La segunda sección señala tres vías

por medio de las cuales la sociedad civil es incorporada al discurso de los BMD: la participación, los enfoques sobre capital social, y el tema del *buen gobierno*. Estas tres aproximaciones analíticas, que operan como sustrato teórico más o menos explícito en los principales documentos, conducen a identificar a la sociedad civil como interlocutor privilegiado y como destinatario de muchas de las iniciativas de los organismos financieros. Pero también conducen, sobre todo en el caso de los programas compensatorios y de alivio a la pobreza, a identificar a la sociedad civil exclusivamente con las redes de ONGs. En la tercera sección se intenta una reflexión sobre las consecuencias de esta identificación: la presencia de nuevos y viejos actores, el papel de las reformas institucionales en la consolidación de la sociedad civil y la necesidad de manejar una caracterización más rica y diferenciada de la sociedad civil, que dé cuenta de la densidad histórica y de la complejidad de nuestras sociedades.

### ***La tan invocada sociedad civil***

En el debate político y político-académico de los últimos 20 años, pocos conceptos han generado tanta discusión y bibliografía como el de sociedad civil. Disponemos hoy de una literatura que rastrea la trayectoria del concepto en diferentes tradiciones teóricas. Numerosos debates académicos tienen como eje la afirmación o el cuestionamiento de la pertinencia del binomio sociedad civil-Estado como esquema de observación de la dinámica política. Y en las innumerables discusiones en las que se pone en juego el lugar de la sociedad civil en una estrategia de cambio político social, las definiciones, las críticas y reivindicaciones comparecen en múltiples contextos. Por ello, aunque intuitiva y prácticamente la idea aparece de inmediato asociada a un ámbito no estatal, homologada rápidamente a la idea de sociedad en general, o ligada de manera espontánea a las asociaciones voluntarias y plurales, el concepto de sociedad civil sigue siendo materia de discusión. ¿Cuáles son sus límites (analíticos y normativos)?, ¿cuáles sus relaciones con otras esferas sociales (en especial con la política y el Estado)?, ¿cuál es la utilidad conceptual para el análisis sociológico y político?, ¿cuál su contenido ético normativo en una interpelación política?

Hoy en día múltiples convocatorias y llamados a «la sociedad civil» comparecen al lado de caracterizaciones que sospechan de ella como de un concepto residual o, en el mejor de los casos, como de un valor refugio en tiempos de crisis de una política

democrática<sup>1</sup>. En distintos discursos políticos (de las organizaciones sociales, de las ONGs, de algunos gobiernos y de entidades financiadoras) la sociedad civil es reconocida como sujeto o como actor colectivo. Al mismo tiempo, desde otras perspectivas, surgen reservas acerca de su capacidad para sustituir a otros actores sociales o políticos (formas corporativas, partidos, sindicatos, etc.) o en torno de su compleja relación con la figura estatal.

El reciente resurgimiento político de la idea de sociedad civil tuvo lugar en tres contextos históricos claramente delimitados<sup>2</sup>. En el primero, el de Europa del Este, la emergencia del discurso de la sociedad civil se produjo en el marco de las críticas al socialismo autoritario. En un primer momento pareció ser la consigna capaz de articular una estrategia para la transformación de los regímenes dictatoriales. El término «sociedad civil» apelaba a la reconstrucción de vínculos sociales al margen del Estado y del partido. El concepto venía así a sintetizar una serie de iniciativas para la protección y el impulso a la autoorganización de la vida social frente al Estado autoritario. Desde 1976, la oposición polaca elaboró un discurso centrado en la sociedad civil donde la oposición parece haber sido sociedad versus Estado, vida pública versus control gubernamental, vida privada versus poder público, orden social versus sistema político<sup>3</sup>. En este discurso que surge de la crisis de los socialismos del Este europeo, la invocación a la sociedad civil se ubicó, desde su origen, en una clara oposición a la sociedad política y al Estado. Después del debilitamiento del sindicato Solidaridad, la consigna de la sociedad civil (que en Polonia había funcionado como paraguas aglutinador de diferentes proyectos políticos) se fragmenta en una serie de invocaciones dispares. Comparecen entonces grupos sociales privados de canales de participación, partidos políticos sin esperanza de consenso y vertientes neopopulistas con fuerte base social. También en el caso húngaro, la consigna del fortalecimiento desde abajo de la sociedad civil parece haber funcionado durante un cierto lapso como eje para la conformación de coaliciones complejas orientadas hacia la democratización política y el establecimiento de una moderna economía de mercado.

En el contexto actual, la categoría de sociedad civil sigue siendo frecuentemente invocada en ambos países para hacer referencia al gobierno local, a las asociaciones

<sup>1</sup>Fernando Vallespín: «Sociedad civil y crisis de la política» en *Isegoría* Nº 13, Madrid, 1996.

<sup>2</sup> Preferimos partir de la reaparición de la sociedad civil como consigna política y no del rescate propiamente teórico del concepto. En primer lugar, porque ya mucho se ha escrito en el terreno de la historia conceptual. Pero, sobre todo, porque sospechamos que las tensiones surgidas a partir de una política basada en la sociedad civil pueden ayudarnos de manera más fecunda a interpretar las invocaciones explícitas y los supuestos implícitos en los documentos.

<sup>3</sup>Andrew Arato y Jean Cohen: *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, 1993; Jeffrey Alexander: *Real Civil Societies*, Sage, 1998.

voluntarias, a instituciones culturales o educativas y a organizaciones locales o nacionales que luchan en favor de intereses comunes. Sin embargo, como apunta un reconocido defensor de la teoría de la sociedad civil:

No queda claro si los defensores de la sociedad civil buscan complementar o desplazar a la democracia parlamentaria. Mientras que es cierto que los partidos (que no han creado canales suficientes para dar entrada en la política a organizaciones jurídicamente privadas) deberían asumir la responsabilidad por la actitud antipolítica de la sociedad, también es cierto que muchas formas de protesta civil han contribuido a una tendencia desafortunada que desprestigia las formas parlamentarias y la competencia entre partidos.<sup>4</sup>

Un segundo contexto político del resurgimiento fue el de las transiciones latinoamericanas. En este caso, la resurrección o reconstrucción de la sociedad civil fue señalada como una condición y un dato fuerte, tanto de la etapa de liberalización como de la democratización propiamente dicha. En los textos de aquellos años, la sociedad civil era entendida como una red de grupos y asociaciones que se colocaba entre la familia y los grupos cara a cara (aunque en ocasiones los incluía) y las instancias estatales. Una de las discusiones políticas centrales en este contexto, giraba en torno del alcance del desmantelamiento de las redes sociales durante las dictaduras, en otras palabras, sobre la persistencia o no de formas de acción colectiva que permitían o imposibilitaban reconocer actores importantes de la transición. ¿Podía hablarse de núcleos de sociedad civil (bajo la forma de asociaciones religiosas, asociaciones de interés, grupos vecinales, etc.) que sobrevivían a la experiencia autoritaria, movilizaban la transición y se transformaban en actores centrales de la consolidación democrática? O, por el contrario, el desmantelamiento de la sociedad civil (represión indiscriminada, debilitamiento del sindicalismo y de organizaciones barriales, privatización de la vida pública, etc.) hacía que resultara contradictorio afirmar que algo inexistente podía ser actor privilegiado de las transiciones. Esta ambigüedad también se presenta en el discurso centroeuropeo y posteriormente en el análisis de las posibilidades de acción de la sociedad civil en los contextos de post ajuste. Otra tensión surgida en este contexto se centra en la relación entre sociedad civil y sociedad política. En este caso, en algunos análisis se opta por incluir a los partidos y a las organizaciones políticas en la esfera de la sociedad civil autoorganizada. En otros casos, se recupera la antigua distinción entre sociedad civil y sociedad

---

<sup>4</sup>Andrew Arato: «Emergencia, declive y reconstrucción del concepto de sociedad civil» en *Isegoría* Nº 13, Madrid, 1996.

política y se aborda el campo problemático que ella introduce (relación partidos-sociedad civil; diferentes formas de representación de intereses, legitimidad democrática, etc.)<sup>5</sup>.

Un tercer contexto de resurgimiento, más global (y cuyos temas reaparecerán en los debates anteriores) es el de la discusión europea y norteamericana. En este caso el resurgimiento del concepto de sociedad civil se ligó directamente con la llamada crisis del *Welfare State*. Puede decirse que el discurso de la sociedad civil emerge en el punto de confluencia de dos críticas al Estado. Desde los años 70 o antes, una crítica de izquierda al *Welfare* ponía sobre el tapete la idea de una democratización desde abajo, en una especie de tercera vía entre la estrategia neoliberal y el estatismo social. Se imputaba a la dinámica del *Welfare State* una contaminación de las lógicas o de las formas privadas de sociabilidad por las lógicas del Estado y el mercado. Esta especie de colonización de las formas espontáneas de sociabilidad conducía a la mercantilización de las relaciones sociales y a la manipulación burocrática de las necesidades. En esta crítica de izquierda no solo se alertaba frente a la crisis fiscal y a los problemas administrativos. Se señalaban también las contradicciones que la dinámica del *Welfare* generaba en relación con las normas democráticas<sup>6</sup>, y sobre todo, se denunciaba una deformación de las prácticas que constituían la savia de las relaciones cara a cara, de los lazos de vecindad y familia por la lógica administrativa<sup>7</sup>. Las grandes conquistas del periodo socialdemócrata eran reconocidas en calidad de instituciones jurídicas que garantizaban las libertades básicas (libertad de organización sindical, legislación laboral, seguridad social, etc.). Pero, al mismo tiempo, se señalaba que la dinámica del *Welfare* ponía en peligro la libertad de los beneficiarios, y conducía a patologías en la formación identitaria, en el desarrollo de la subjetividad y en la formación de identidades colectivas autónomas. En el marco de las críticas progresistas al *Welfare*, la sociedad civil emergía como un espacio de experimentación social para el desarrollo de nuevas formas de vida y de solidaridad y cooperación (Rosanvallon); como una red informal de grupos, asociaciones y sobre todo de espacios públicos de debate (Habermas); o como el *humus* de la constitución de movimientos sociales nuevos (Lefort).

Varias de estas críticas fueron retomadas en clave conservadora, tanto en lo que hace al análisis económico de los fracasos del *Welfare* como en lo referido al impacto cultural de sus éxitos: caída de la productividad, sobrecarga de demandas,

<sup>5</sup>Guillermo O'Donnell: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*, Paidós, Buenos Aires, 1997.

<sup>6</sup> La crítica reaparece en la evaluación de la dinámica del llamado Estado populista en Latinoamérica.

<sup>7</sup>Jürgen Habermas: *Teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid, 1987.

pero también disolución de la autoridad y crisis de integración. La sociedad civil aparecía en ambos tipos de críticas como el lugar de la generación o regeneración de la confianza, como clave de la integración social y como el terreno de la democracia. Pero en la versión conservadora, la sociedad civil era la trinchera frente al Estado y frente a la política, tendencialmente identificada con el mercado, despolitizada e integrada culturalmente. En la versión «crítica», en cambio, se afirmaba como una instancia que debía ser repolitizada, como una esfera intermedia entre las preocupaciones y las metas privadas y los modos institucionales y sancionados por el Estado de hacer política (iniciativas ciudadanas y movimientos sociales)<sup>8</sup>. En una versión (conservadora) se enfatizaba una cierta retraditionalización de la vida cívica y la sustitución de los esfuerzos redistributivos del *Welfare* por un voluntariado local. En la otra (crítica) se destacaba la necesidad de desarrollar esferas públicas autónomas de debate de temas de interés general y de expresión del pluralismo. En un caso se ponía el acento en las asociaciones corales y los clubes de observadores de pájaros (*bird watchers*), en el otro en los movimientos sociales (feminismo, ecologismo, derechos humanos). Por una parte, cierta versión neocomunitarista pensaba (y sigue pensando) que puede haber una sociedad civil justa, bien integrada y vital sin necesidad de que los principios igualitarios universalistas sean garantizados por el Estado<sup>9</sup>. Por otra, sigue habiendo sin embargo una tensión fuerte con los llamados espacios públicos institucionalizados (parlamentos, partidos), mientras parece registrarse una revalorización del papel del Estado, sobre todo en su dimensión de Estado de derecho.

Si intentamos sintetizar los debates que enmarcan el resurgimiento del concepto, encontramos algunos ejes problemáticos que reaparecen recurrentemente en la invocación a la sociedad civil:

a. Una relación analíticamente tensa con el Estado, ya sea porque en algunos contextos surge directamente identificada con el anti-Estado, o porque en el marco del adelgazamiento del Estado y de la afirmación de nuevas formas de coordinación social aparece como ámbito alternativo.

---

<sup>8</sup>Claus Offe: *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988; *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Alianza, Madrid, 1988.

<sup>9</sup> Jean Cohen: «The Contemporary American Discourse on Civil Society and its Dilemmas», Columbia, 1998, mimeo.

b. Una relación también problemática con el sistema político y los partidos, ya sea porque es esgrimida como alternativa a una forma de hacer política, o porque las mediaciones institucionales y canales de comunicación entre organizaciones de la sociedad civil y esfera política resultaron difíciles en casi todos los contextos. Por ello aparecerán definiciones de sociedad civil que excluyen explícitamente a los partidos y a los sindicatos y surgirán estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil que sortearán sistemáticamente la instancia parlamentaria.

c. El reconocimiento de que en algunos casos se fue gestando una noción tremendamente exigente de sociedad civil (basada en tradiciones asociativas, en situaciones de plena vigencia de la legalidad, identidad ciudadana desarrollada, etc.), que no podía ser traducida fácilmente a un concepto operativo aplicable a diferentes sociedades<sup>10</sup>.

d. Ello llevó a plantear ciertas reservas acerca de la utilidad de englobar diferentes formas de acción colectiva, modelos organizativos, estrategias participativas (lógicas de protesta, de reivindicación corporativa, valores pos-materiales, causas altruistas, etc.) bajo un mismo concepto paraguas<sup>11</sup>.

e. Pero también (en positivo), llevó a reconocer la necesidad de contar con un marco conceptual que diera cuenta de las nuevas formas de acción colectiva, de las redefiniciones de fronteras entre ámbito público y privado, y de la emergencia de una nueva sensibilidad hacia la política. La sociedad civil, a pesar de las imprecisiones conceptuales y la sobrecarga de expectativas es, en muchas de nuestras sociedades, una señal de identidad político-cultural.

f. En todo caso, la necesidad de reconocer que, más allá de versiones ingenuas o interesadas, lejos de un sujeto único de cambios y transformaciones, el término alude a una realidad infinitamente compleja, desigual y heterogénea, que recubre poderes, intereses, identidades y exigencias plurales y contradictorias<sup>12</sup>.

Estas tensiones y problemas conceptuales reaparecen –no podía ser de otro modo– en la visión y el discurso sobre la sociedad civil de los BMD. En ocasiones, los

---

<sup>10</sup> Por ello algunos autores se resisten a utilizar el concepto en el análisis histórico de nuestras sociedades latinoamericanas, v. Fernando Escalante: *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México, 1993. O concluyen que los populismos latinoamericanos fueron en realidad, etapas de desmantelamiento de la sociedad civil, en tanto las organizaciones populares surgidas en el marco del patrón corporativo no se ajustaban a la definición estricta de sociedad civil.

<sup>11</sup> Fernando Pliego: «Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación» en *Sociedad Civil, Análisis y Debate* vol. II Nº 1, México, 1997.

<sup>12</sup> Luis Salazar: *Las elecciones del 97*, Cal y Arena, México, 1998.

problemas son explícitamente abordados como encuadre general complejo de las estrategias y políticas. En otras ocasiones aparecen solapados en la reducción automática de sociedad civil a ONGs, o a «tercer sector». En el caso del BID, la idea de sociedad civil es incorporada directamente en relación con la modernización del Estado, haciéndose cargo así de una visión más ligada a la tradición latinoamericana<sup>13</sup>. En el caso del Banco Mundial, parece comparecer una lógica antiestatista más abierta por un lado, y por el otro una versión más chata de la sociedad civil que la homologa demasiado fácilmente a las asociaciones voluntarias o a la red de organizaciones privadas<sup>14</sup>.

### ***La sociedad civil en el discurso de los BMD: ¿todos los caminos conducen a las ONGs?***

La «entrada» de la sociedad civil al discurso y su incorporación al diseño de estrategias y políticas por parte del BID y del BM, parece tener lugar por medio de tres aproximaciones o enfoques. No se trata de enfoques alternativos, ni siquiera, en todos los casos, de opciones teóricas explícitamente preferidas. Se trata de acercamientos que operan como enfoques generales y que fundamentan la selección de los problemas y de las estrategias y que nos pueden servir analíticamente para distinguir tres formas de «llegar» a la sociedad civil.

#### **Las estrategias participativas.**

Aun antes de su inclusión como un actor privilegiado o como contraparte de la reforma del Estado, la sociedad civil hace su entrada (encarnada en los destinatarios o los afectados por los proyectos), mediante el énfasis puesto en una metodología y una estrategia participativas. La defensa de la participación como herramienta o como parte de un método de diseño y ejecución, fundamenta una argumentación apoyada en razones internas de la sustentabilidad de los proyectos. En términos casi metodológicos o técnicos, comienza a hablarse de supuestos o posiciones participativas (*participatory stance*) que se contrastan con supuestos o posiciones tradicionales basadas en el conocimiento técnico externo (*traditional external expertise stance*). La participación surge como una innovación metodológica que parece ofrecer resultados sustentables, aun a pesar de la resistencia de los gobiernos y a veces de los actores sociales. Una metodología probada que

<sup>13</sup> «La sociedad civil frente a las reformas de los bancos multilaterales de desarrollo», Proyecto Flacso-Fundación Ford, boletín N° 1, en *Nexos*, diciembre de 1998.

<sup>14</sup>Peter Wahl: «Tendencias globales y sociedad civil internacional» en *Nueva Sociedad* N° 149, Caracas, 1997.

garantiza mayor compromiso y legitimidad. En el caso del BID, la necesidad de participación se fundamenta tanto en razones internas a la factibilidad de los proyectos como en razones que apuntan al fortalecimiento de los actores sociales. Es así que la participación: a) mejora la calidad y sustentabilidad de los proyectos, contribuyendo al desempeño; b) mejora el diseño reduciendo los costos de obtención de información; c) ayuda a manejar los conflictos, al incluir desde el comienzo a los afectados y reducir así los costos de supervisión posterior. Pero también, una metodología participativa ayuda a fortalecer a los potenciales actores, en tanto genera aprendizaje, compromiso, sentido de pertenencia, movilización y colabora a generar destrezas y actitudes favorables a la integración. Por ende, de manera indirecta, la participación colabora con el fortalecimiento de la estabilidad democrática y del buen gobierno así como al desarrollo económico<sup>15</sup>.

La participación remite en primera instancia a los usuarios o a los directamente involucrados en los proyectos para englobar luego, de manera propositiva, a los que pueden afectar o ser afectados, directa o indirectamente, positiva o negativamente, por los resultados o impactos de los proyectos y programas (organizaciones comunitarias, ONGs locales, nacionales e internacionales, redes sociales informales, coaliciones temporales o informales de redes sociales, otros grupos de la sociedad civil, sector privado y colegios profesionales, gobiernos municipales y federales, gobierno nacional y otras agencias de desarrollo). Este mapa amplio de potenciales participantes se restringe a los directamente afectados en los proyectos ambientales de alto riesgo, en los proyectos que afectan a pueblos indígenas y en los proyectos que involucran reasentamiento de poblaciones (en el caso de ambos bancos).

Una primera aparición de la sociedad civil se da entonces como telón de fondo de los participantes. En la retórica de la participación, basta con definir a la sociedad civil como el conjunto de organizaciones que operan más allá de la producción de bienes y servicios determinada por mandato político (gobierno) o mandato económico (empresas), es decir como ámbito amplio diferenciado del Estado y del mercado, aunque con sectores que se ubican en la intersección entre las tres esferas.

Si bien la participación como método no se limita, en teoría, a ningún tipo de proyecto en especial (en el *Resource Book Participation* se dice explícitamente que no debe confinarse como recurso a los programas de alivio a la pobreza ni a los proyectos compensatorios), el tema de la pobreza parece introducir algunas

---

<sup>15</sup> Banco Interamericano de Desarrollo: *Resource Book on Participation*; v. tb. *The World Bank Participation Sourcebook*.

limitaciones en la lógica misma de la participación. Esto conducirá a una reducción del concepto de sociedad civil a ONGs. En efecto, casi todos los ejemplos del mencionado libro del BID, tienden a presentar como experiencias exitosas de participación iniciativas tales como el *Social Investment Funds*, el programa de *Small Projects* y otros programas orientados hacia los sectores de menores ingresos, las poblaciones marginales y los pobres en general. Y en el área de pobreza y extrema pobreza, los interlocutores e involucrados que se encuentran o que es necesario reconocer o fortalecer, son básicamente las asociaciones comunitarias y las ONGs. La conveniencia y necesidad de la participación son resaltadas en este tipo de proyectos, pero es también en éstos donde la sociedad civil (en definiciones más simples o en las más complejas), encarna en las organizaciones religiosas, sociales y productivas –formales e informales– que operan en el nivel de la comunidad local que, en los casos más extremos, representan a los «sin voz» (World Bank). En el tema del alivio a la pobreza parece operarse una especie de deslizamiento conceptual por el cual los destinatarios son los marginales, los pobres, los sin voz, por ende el sector de la sociedad civil involucrado es aquel que representa a estos sectores marginalizados y sin voz (organizaciones comunitarias y ONGs) y de allí que los pobres representados por las ONGs terminen siendo la sociedad civil. Estos deslizamientos son formulados a veces de manera explícita:

Si todos los segmentos de la sociedad que están o pueden estar involucrados en proyectos financiados por el Banco, crearon y operaban libremente ONGs, entonces el sector de ONGs reflejaría el abanico de los puntos de vista relevantes y de las destrezas necesarias para la amplia gama de proyectos de desarrollo. ... Cuando las ONGs son transparentes y existen mecanismos de responsabilidad (*accountability*) bien desarrollados ... se asegura la integridad de cada ONG y del sector. *Es entonces más plausible que las ONGs representen de manera adecuada la visión de los pobres.*<sup>16</sup>

En el ámbito de la pobreza, las ONGs y las organizaciones comunitarias son la sociedad civil. Algunas ONGs parecen ser los interlocutores más idóneos en tanto combinan la *expertise* propia de la planificación tradicional (*traditional expert stance*)

---

<sup>16</sup> *Handbook on Good Practices for Laws Relating to Non-Governmental Organizations*, preparado para el World Bank por el International Center for Not-for-Profit Law, mayo de 1997 (énfasis mío): «Only if all segments of society that are or might be involved in projects financed by the Bank can create and operate NGOs freely will the NGO sector reflect the full range of relevant viewpoints and expertise pertinent to a wide variety of development projects...When NGOs are transparent and have well developed mechanisms for accountability ... the integrity of each NGO and of the sector itself is ensured. *There is then a greater likelihood that the NGOs represent accurately the views of the poor.*».

con la representación e involucramiento de los destinatarios y con la prestación de servicios. En todo caso, a través de esta primera entrada parece detectarse una relación de consecuencia entre estrategia participativa - pobreza - ONGs - sociedad civil. Si bien sindicatos y partidos pueden llegar a ser considerados parte de la sociedad civil en las definiciones más generales (aunque en este caso, parecería que los partidos son incluidos dentro del sistema político, o del gobierno), no son, también por definición, los participantes o los involucrados más relevantes que se detectan en una estrategia participativa para el alivio de la pobreza. No es tan claro, sin embargo, el papel y la importancia de una estrategia participativa en la definición de las grandes decisiones macropolíticas ni en el diseño y ejecución de proyectos que trasciendan las cuestiones de segundo orden (*soft issues*)<sup>17</sup>.

### **Inversiones en capital social.**

Un concepto que aparece con alguna frecuencia en los documentos de los bancos y que alude a problemas y líneas de interpretación similares a las que articula la categoría de sociedad civil es el de «capital social». Proveniente de otra tradición teórica, aparece sin embargo en el contexto de las estrategias de desarrollo autosostenible y parece aludir a la dimensión institucional y cultural (leyes, normas, costumbres) y a la trama organizacional (red de asociaciones voluntarias, interacciones generadoras de confianza, etc.) a las que, en otro vocabulario, alude la idea de sociedad civil. También recupera algunos de sus problemas teóricos y de operatividad.

En términos muy globales, la idea de capital social hace referencia a la manera como los actores económicos interactúan y se organizan para generar desarrollo y crecimiento. En la literatura politológica, sociológica y antropológica, el capital social refiere al conjunto de normas, redes y organizaciones mediante las cuales los individuos acceden al poder y a los recursos, y a través del cual se toman las decisiones y se formulan las políticas. En una de las publicaciones del BM<sup>18</sup> se manejan tres formas de conceptualizar el capital social, que después aparecerán en otros documentos de trabajo. La primera forma de entender capital social (Putnam), lo define como un conjunto de asociaciones horizontales, como el tejido de redes de compromiso cívico y el conjunto de normas a él asociadas que afectan la productividad de la comunidad. El acento está puesto (a la manera de Tocqueville) en la red de relaciones de cooperación y reciprocidad que genera un sentimiento de igualdad ciudadana. En esta tradición, las asociaciones locales son reconocidas como escuelas de virtud cívica que socializan a la gente en la

<sup>17</sup> Peter Wahl: ob. cit.

<sup>18</sup>The World Bank Group: «Social Capital: The Missing Link?», tomado del capítulo 6 de *Expanding the Measure of Wealth, Indicators of Environmentally Sustainable Development*, Washington, D.C., 1997.

participación en los asuntos públicos. Al mismo tiempo, generan una confianza que ayuda a sobrellevar, o incluso puede neutralizar, los comportamientos oportunistas<sup>19</sup>.

Una segunda caracterización que se rescata es la que incluye una variedad de entidades diferentes (más allá de las redes locales) que comparten dos aspectos: representar a un sector de la estructura social y facilitar las acciones de los actores individuales o colectivos. En esta forma más amplia de conceptualizarlo, el capital social incluye organizaciones verticales y horizontales (empresas, sindicatos, partidos, etc.). Por último, si la conceptualización según Putnam se centra en la cultura cívica y en las asociaciones horizontales (a menudo locales e informales), y la segunda incluye a las asociaciones jerárquicamente organizadas, el concepto de capital social de North y Olson incluye además las relaciones y estructuras más formalizadas e institucionalizadas (gobierno, régimen político, Estado de derecho, sistema judicial, libertades y garantías individuales)<sup>20</sup>.

Las diferencias en el alcance del concepto no borran sin embargo los rasgos comunes: a) las tres formas de conceptualización articulan la esfera económica, política y social (Putnam se centra en el desempeño institucional y la relaciona con el contexto económico y las tradiciones cívicas en el norte y en el sur de Italia; en otros casos se aplica a la formación de cooperativas de crédito y su relación con la cultura empresarial, o en las reformas electorales en relación con la cultura institucional, etc.); b) reconocen el potencial inscrito en la trama de relaciones sociales para efectos del desarrollo, pero también teorizan los efectos negativos, es decir no hay una exaltación *a priori* de los valores de la comunidad, ni un centramiento en la dimensión micro de la interacción; c) se reconoce que al no haber apropiación privada del capital social, hay subinversión y por tanto una necesidad de inversión pública en la formación de capital social (impulso a la asociación, fortalecimiento de los derechos y libertades, eficiencia del poder judicial).

En general se reconoce que es más fácil construir indicadores de medición del capital social entendido en su acepción más estrecha (en el nivel micro institucional). En ese caso, se sugiere inventariar a las asociaciones cívicas y sus atributos para ofrecer un mapa de la dinámica de creación de asociaciones (cómo,

<sup>19</sup>Robert Putnam: *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993. La concepción de sociedad civil y de capital social de Putnam aparece con frecuencia en los documentos de los BMD.

<sup>20</sup>Douglas North: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1995.

porqué y por quiénes). Los documentos dan por sentada la importancia del capital social entendido como el conjunto de redes de confianza en el desarrollo económico (su impacto en la eficiencia de los mercados por medio de la reducción de costos de información, problemas de incentivos, o mayor eficiencia en la toma de decisiones) y el alivio de la pobreza en el ámbito local. Se plantean también hipótesis acerca de la erosión del capital social y la anomia, el crimen y la violencia, y el fracaso escolar. El concepto de capital social también aparece en varios documentos del BID para hacer referencia a la dimensión cultural y organizativa que, en otro vocabulario, es aludida con el término sociedad civil.

En el nivel macro se intentan estimaciones del impacto de algunos componentes específicos del capital social sobre el crecimiento, la inversión o la equidad. En este caso se toman indicadores que remiten a la esfera de la sociedad civil y de la sociedad política (libertades y garantías, estabilidad política, descentralización, cambios constitucionales), a la integración social (movilidad, fragmentación cultural, tasas de suicidio, criminalidad, tasas de divorcio) y aspectos globales del sistema jurídico y del buen gobierno (calidad de la gestión estatal, independencia del Poder Judicial, garantías contractuales, etc.).

Las argumentaciones en torno del papel del capital social en el desarrollo económico fundamentan una forma de inclusión de la sociedad civil que en algunos puntos converge con la entrada vía método participativo y en otros amplía su alcance. En ese sentido se afirma: a) la necesidad de comprender la dinámica del capital social en un determinado país o zona como insumo necesario para el diseño de los proyectos, con particular identificación de las instituciones, relaciones y redes que contribuyen o que impiden el alivio a la pobreza y el crecimiento; b) involucrar a las organizaciones y asociaciones locales para fortalecer el impacto, el sentimiento de pertenencia, etc.; c) crear entornos favorecedores (de la participación y de la creación de redes locales): buen gobierno, burocracia eficiente, gestión transparente, Poder Judicial independiente, garantías contractuales; d) promover la inversión en capital social, la cual se homologa con el apoyo directo a organizaciones existentes o emergentes, básicamente gobiernos locales y ONGs (locales o internacionales); e) promoción de la investigación acerca del enlace micro-macro entre capital social y desempeño económico.

Esta segunda aproximación, en términos de capital social, parece tener algunas ventajas respecto de la aproximación participativa. Por un lado la utilización del concepto más amplio de capital social pone en relación la dimensión jurídico-política, el funcionamiento institucional formal, la cultura y tradiciones de la

administración pública, el sistema político, con las relaciones comunitarias, las interacciones cara a cara y las redes de confianza (y ello, por supuesto, con el funcionamiento de la economía). Es decir, a primera vista se hace cargo, al menos desde un punto de vista analítico, de la relación entre sociedad civil, sistema político y economía. Por otro, también en su versión menos estrecha, incluye no solo a las empresas sino a los sindicatos y las organizaciones políticas y plantea su articulación con la cultura institucional. En ese sentido, en el discurso de ambos bancos, se abre la posibilidad de diseñar estrategias indirectas de fortalecimiento de la sociedad civil. Es decir, estrategias que no se limiten a afirmar canales de participación en el diseño o ejecución de los proyectos, sino que fortalezcan el desarrollo de una cultura de la ciudadanía.

Sin embargo, al ensayar una traducción operativa parecen producirse dos deslizamientos significativos. Por un lado el énfasis nuevamente está puesto en las relaciones y asociaciones del ámbito local y en las ONGs. El reforzamiento de las instituciones formales, de la legalidad, del sistema de partidos, del Poder Judicial, es asumido solo como *entorno* favorable al desarrollo del capital social. Por otro lado, y en relación con la cuestión de la integración social, parece reforzarse la idea de que el capital social equivale a valores comunitarios, integración normativa en sentido fuerte, etc., que podría llegar a apuntalar una interpretación conservadora de la noción de sociedad civil y de vida pública (véase antes). En todo caso, en esta segunda aproximación, la fundamentación no descansa solamente en consideraciones internas de la sustentabilidad de los proyectos sino fundamentalmente en la relación entre entramado social fuerte, confianza en las instituciones, asociaciones independientes y desarrollo de la economía de mercado<sup>21</sup>.

**Estado y sociedad civil en la perspectiva del *buen gobierno*.** Una tercera forma de inclusión de la sociedad civil en el discurso de los bancos tiene lugar mediante el enfoque del *buen gobierno* (*governance*). En esta perspectiva parecen confluir tanto el neoinstitucionalismo como las caracterizaciones más complejas acerca de la sociedad civil. El enfoque parte del reconocimiento de la crisis de los modelos de desarrollo y de las formas de coordinación social estatalmente centradas, pero también de las insuficiencias del modelo de Estado minimizado para hacer frente a la complejidad de la sociedad contemporánea. El BM, que en los años 80 fuera uno de los promotores del

---

<sup>21</sup> Sobre este punto, v. tb. *Handbook on Good Practices*, p. 17.

desmontaje de las instancias estatales y que en 1993 publicara el informe sobre el *East Asian Miracle*, modifica su postura en 1997 y en el documento *The State in a Changing World*, afirma que en las llamadas reformas de segunda generación se trata no solo de favorecer a las fuerzas del mercado sino de redefinir «la importancia decisiva del factor política y Estado para los países en proceso de desarrollo»<sup>22</sup>. Con esto adhiere a lo ya afirmado por el BID y por el estudio de la Cepal «Transformación productiva con equidad» (1990), señalando la necesidad de hallar nuevos caminos más allá de la dicotomía Estado versus mercado<sup>23</sup>.

El tema del buen gobierno o *governance*<sup>24</sup> aparece como un aspecto crítico del desarrollo y, en el caso de América Latina se inscribe en una coyuntura de rápidas transformaciones de los sistemas políticos (transiciones) que se desenvuelven paralelas al proceso de sustitución del modelo de desarrollo (impulso a la modernización económica con apertura hacia el exterior). En la agenda de los países latinoamericanos el tema del *governance* o buen gobierno coloca en el centro del debate la capacidad de los gobiernos de conducir estos procesos y de manejar el impacto de estos cambios, combinando la efectividad con viabilidad en el largo plazo: «Para ser legítimos, los gobiernos posautoritarios en las actuales condiciones tienen que ser eficaces en el doble sentido de la competencia técnica y administrativa, por un lado, y de la voluntad política para enfrentar, aunque no resolver plenamente los problemas sociales de la pobreza y la exclusión»<sup>25</sup>.

En ese sentido, se produce una suerte de *Taking the State Back in*<sup>26</sup> y con él también de la sociedad civil entendida de manera más compleja como esfera de los intereses y relaciones sociales independientes del Estado, pero estatalmente reconocidas y protegidas<sup>27</sup>. En esa dirección parece abrirse un campo de reconocimiento tanto a la participación por la vía electoral, como a la que recurre a las normas e instituciones jurídicas (Poder Judicial, reformas legislativas) como a

---

<sup>22</sup>Dirk Messner: «Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social» en Norbert Lechner et al.: *Reforma del Estado y coordinación social*, Plaza y Valdés, México, 1999.

<sup>23</sup>Ibíd.

<sup>24</sup>Para algunos autores *governance* o buen gobierno refiere únicamente a la manera como se ejercen el poder y la autoridad. Algunos incluyen la dimensión de conducción política y coordinación social. Para otros, el buen gobierno abarca la gobernabilidad política, la competitividad económica y la integración social; v. Fernando Calderón: «Gobernabilidad, competitividad e integración social» en *Revista de la Cepal* N° 57, 12/1995.

<sup>25</sup>Edelberto Torres Rivas: «América Latina: gobernabilidad y democracia» en *Nueva Sociedad* N° 128, Caracas, 1993.

<sup>26</sup>Según el conocido libro de Peter Evans. Resulta significativo que para algunos autores del auge del discurso sobre la sociedad civil de los años 80, esta consigna era considerada una respuesta insuficiente frente a los nuevos problemas del pluralismo y la diversidad cultural; v. Arato: ob. cit., 1993.

<sup>27</sup>De allí el énfasis en el desarrollo institucional en operaciones en materia de *governance* y de allí también el puente con el concepto amplio de capital social. Fernando Calderón: ob. cit., p. 48.

las formas locales de participación<sup>28</sup>. Las primeras directrices definidas en 1991 y reiteradas en 1993 del BM en materia de buen gobierno, le atribuyen mandatos en: a) la gestión del sector público (reforma de empresas del Estado, reforma de la administración pública y gestión de finanzas públicas); b) rendición de cuentas; c) transparencia y circulación de la información; y d) desarrollo de marcos legales. Todos ellos suponen un impacto indirecto sobre el fortalecimiento de la sociedad civil (creación de nuevas pautas de negociación de los conflictos, creación de confianza en las instituciones públicas, fortalecimiento de la esfera de la opinión pública, creación de espacios públicos). El abordaje abre el camino para imaginar otras formas de fortalecimiento de la sociedad civil y para la participación de otras instancias (sindicatos, partidos, universidades, cuerpos colegiados, etc.)<sup>29</sup>.

Sin embargo, en varios documentos y análisis se subrayan exclusivamente como elementos básicos del fortalecimiento de la sociedad civil, el tema del sentido de propiedad de los proyectos (entendido como la participación en el nivel de diseño e instrumentación), y el apoyo directo a las instituciones de la sociedad civil de ámbito local<sup>30</sup>.

En síntesis, el enfoque a partir del *buen gobierno* obliga a hacer referencia a un concepto más amplio y diversificado de sociedad civil, así como a una idea de coordinación social que articule mercado, Estado y sociedad civil<sup>31</sup>. Al mismo tiempo, necesariamente pone sobre la mesa el contraste entre la dicotomía sociedad civil-Estado con esquemas de observación que resaltan la diferenciación funcional y la relevancia de actores colectivos que disfrutaban de influencia, recursos, *el saber hacer*, capacidad organizativa. A partir de este enfoque se abre el camino para recuperar el énfasis en políticas públicas activas, no solo residuales o complementarias, ni derivadas de la operación normal de los mercados. También

<sup>28</sup>V. documento del SELA: *El buen gobierno y el fortalecimiento de la sociedad civil. Notas desde la perspectiva de América Latina y el Caribe*. Según este mismo documento las instituciones financieras internacionales han evitado una definición clara y única de *buen gobierno* porque ésta automáticamente implicaría condicionalidades en el ámbito de sus operaciones de financiamiento.

<sup>29</sup>«En tanto el desempeño de los proyectos está determinado por el estímulo a la expresión de las voces ciudadanas y a su participación en el buen gobierno –ya sea de manera amplia a través de discusiones libres, abiertas y críticas y del fortalecimiento de una prensa independiente o, de manera más puntual a través de la participación– esto se transforma en un área legítima de diálogo en el diseño de los proyectos a financiar». Jonathan Isham, Daniel Kaufmann y Lant Pritchett: «Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects» en *World Bank Economic Review* vol. 11, 1997, pp. 219-242.

<sup>30</sup>*El buen gobierno y el fortalecimiento de la sociedad...*, p. 46.

<sup>31</sup>«Es preciso desarrollar nuevas vinculaciones entre las organizaciones populares, los partidos políticos, las instituciones del Estado, las empresas y otras organizaciones de la sociedad civil», Francisco Sagasti, citado en *El buen gobierno y el fortalecimiento de la sociedad civil*, p. 8.

se destaca y potencia la responsabilidad estatal en las políticas activas (reforma del Estado). En el mismo sentido, se advierte sobre la importancia estratégica de generar mecanismos e instituciones de negociación y acuerdo entre actores colectivos y de fortalecer los mecanismos de vigilancia pública.

### **Sociedad civil y ONGs: viejos y nuevos actores**

La homologación entre sociedad civil y ONGs o asociaciones voluntarias en general, o en otras versiones, con el llamado tercer sector, puede ser explicada tanto por una larga tradición anglosajona que subraya exclusivamente el asociacionismo, como fundamentalmente por la multiplicación del número de ONGs y su impacto en la arena internacional. En efecto, si la sociedad civil, en sus distintas versiones, refiere básicamente a la dimensión de asociatividad, de la autonomía, de la agregación de intereses individuales en función de intereses grupales o colectivos, pareciera que este formato de asociacionismo y de acción colectiva es el candidato ideal para representar u encarnar a la sociedad civil. Sin embargo, en el plano conceptual las distinciones no son claras. Un documento de Naciones Unidas de 1994 define las ONGs como «entidades sin fines de lucro cuyos miembros son ciudadanos o asociaciones de ciudadanos de uno o más países y cuyas actividades están determinadas por la voluntad colectiva de sus miembros en respuesta a las necesidades de los miembros de una o más comunidades con las que la ONG coopera». Como apunta un analista, se trata de una formulación que abarca todo tipo de grupos, exceptuando las empresas privadas, los grupos terroristas y los partidos políticos<sup>32</sup>.

Más allá de esta visión que vincula la sociedad civil al pluralismo valorativo y asociativo, el reconocimiento privilegiado tiene que ver tanto con la aceptación de la importancia de las grandes ONGs internacionales como con el cambio de las pautas de acción y organización colectivas. En el caso de los países latinoamericanos, es preciso reconocer una enorme variedad de situaciones, en las que se deben tomar en cuenta no solo las variaciones en el desarrollo cuantitativo y cualitativo del sector, sino sus modalidades y funciones peculiares dependiendo de la historia nacional, el tipo de régimen político, las tradiciones de cultura política, etc.

En el caso de las grandes ONGs o redes operantes en el ámbito internacional, se suele reconocer su enorme influencia en la formulación de las agendas y en la promoción de temas, su papel central en la negociación de tratados y propuestas

<sup>32</sup>P.J. Simmons: «Learning to Live with NGOs» en *Foreign Policy* Nº 112, 1998.

de compromiso (armamento, medio ambiente), su capacidad de presión y su poder de legitimación<sup>33</sup>, así como su eficacia para la solución de problemas.

Este último punto parece ser central en la valoración que de ellas se hace para la ejecución de los programas de alivio a la pobreza y promoción del desarrollo. Los bancos reconocen la enorme variación de instancias que el término parece englobar, según propósito, filosofía, experiencia sectorial y rango de actividades. En la literatura se encuentran varias clasificaciones que parece agrupar desde grupos de autoayuda hasta fondos de caridad, grupos de investigación, iglesias, grupos de presión y asociaciones profesionales. A veces se distingue entre ONGs operativas (*operational*) y de cabildeo (*advocacy*) para diferenciar a aquellas centradas en el diseño y ejecución de proyectos de las orientadas a defender o promover una determinada causa. Otras veces se distingue entre las ONGs de servicios capaces de competir con el sector privado y público en el suministro de servicios o en la ejecución de contratos, de las participativas, tendientes a fortalecer la organización y las destrezas de los destinatarios de los proyectos. Sus limitaciones son reconocidas en términos de descoordinación, capacidad limitada, acción en pequeña escala y se llega a admitir que no toda actividad respecto de los pobres parece adaptable a la dinámica operacional de las ONGs<sup>34</sup>. Sin embargo, en casi todos los programas compensatorios las ONGs aparecen como los interlocutores más sólidos y confiables, como efectivas y eficientes para el reparto de servicios en las comunidades marginales y se las valora por promover la autosuficiencia y el *empowerment*, la participación y el desarrollo de los grupos de base. Los bancos parecen estar convencidos de que los proyectos llevados a cabo por este tipo de organizaciones serán menos costosos y tendrán una cobertura amplia y eficiente<sup>35</sup>. Es posible también que este reconocimiento casi exclusivo a las ONGs en el rubro de los programas compensatorios se inscriba en la vigencia de

---

<sup>33</sup>«Las opiniones y juicios de las ONGs pueden ser decisivas en la promoción o retiro del apoyo público. El Banco Mundial aprendió esta lección a comienzos de 1990, aunque en una experiencia dura. Después de años de ver al Banco negociar con un puñado de ONGs y de desdeñar las demandas de cambio, más de 150 ONGs de interés público se comprometieron en una campaña para lograr mayor apertura y responsabilidad (*accountability*) y para promover la reducción de la deuda y estrategias de desarrollo más equitativas y menos amenazantes del ambiente. Hoy, en parte como resultado de esta definida presión, casi la mitad de los proyectos de préstamos del Banco contienen provisiones para la inclusión de ONGs». Steve Charnovitz: «Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance» en *Michigan Journal of International Law*, 1997.

<sup>34</sup>*Resource Book on Participation*, p. 18.

<sup>35</sup>Faranak Mirafteh: «Desafíos de las ONGs para el desarrollo y el empoderamiento» en *Sociedad Civil* vol. II N° 1, México, 1997.

políticas sociales pasivas, que destacan más la reforma de los aspectos negativos que la búsqueda de nuevas estrategias sociales explícitas<sup>36</sup>.

¿Cómo se coloca *esta* sociedad civil frente a las instituciones analizadas? Desde el punto de vista de los actores, la evaluación está por hacerse. En primer lugar habría que señalar, y esto sería tema de otra investigación, las características y el impacto del proceso de «oenegización» de las organizaciones sociopolíticas en América Latina. Las evaluaciones son dispares. En el caso de los llamados (en su momento) «nuevos movimientos sociales», como es el caso del feminismo, hay quienes sostienen que la aparición de la forma ONG significó o fue paralela a una inserción más efectiva en la dinámica política nacional. La participación más profesionalizada en la formulación de políticas públicas habría colaborado al tránsito desde una crítica contracultural al trabajo político como grupo de presión. La institucionalización –si bien precaria– como ONG habría significado ventajas tales como la profesionalización, el predominio de relaciones contractuales, mayor eficacia en la gestación de proyectos y en la toma de decisiones, etc.<sup>37</sup> Otras evaluaciones, en cambio, señalan que la «oenegización» trajo consigo una imposición de agendas externas, que la dependencia de financiamientos internacionales obligó a una transformación sustantiva en la dinámica de los antiguos grupos de base (problemas de liderazgo, menor democracia interna)<sup>38</sup>, y que la práctica del feminismo organizado en ONGs no se tradujo necesariamente en un aumento y profundización de las demandas.

Otro tanto ocurre con la valoración del trabajo de las ONGs que apoyan a grupos de base y trabajan en programas de ayuda a los sectores marginados. En este sector también es notable el cambio desde las asociaciones y organizaciones voluntarias, del trabajo *con* los pobres como activistas no profesionales (de los años 70 y 80), al profesionalismo y el trabajo *para* los pobres. En este segundo caso se registra el pasaje de un voluntarismo basado en el compromiso social a una actuación con un carácter de intermediación o de consultoría. Desde los actores, esto es valorado como una superación del basismo de otra época y como un fortalecimiento de la capacidad para resolver problemas, pero también hay quienes temen que estas prácticas generen en algunas situaciones nacionales, una nueva forma de

<sup>36</sup> Sobre los marcos generales de las políticas sociales: Enrique Provencio: «Un acuerdo en lo fundamental para la cuestión social», Instituto de Estudios de la Transición Democrática, mayo de 1999, mimeo; v. tb. el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>37</sup> Marta Lamas: «Futuro pasado de la experiencia feminista», México, 1999, mimeo.

<sup>38</sup> En una entrevista, una activista del movimiento feminista nos refería que en los últimos años, un altísimo porcentaje de las divisiones y rupturas en las organizaciones feministas se debían básicamente a problemas de financiamiento y de titularidad legal (en contraste con los cortes político-ideológicos de la década anterior).

corporativismo bastante menos eficiente. O analizan el fenómeno en términos de un reemplazo insuficiente y precario de la actividad estatal en el suministro de bienes<sup>39</sup>. En ocasiones, la privatización de la ayuda para el desarrollo se legitima adicionalmente haciendo referencia al hecho de que en muchos de los países en desarrollo los aparatos estatales son particularmente corruptos<sup>40</sup>.

En cualquier caso, si se apunta al fortalecimiento de la sociedad civil, la evaluación de estas formas de acción y de estas estrategias orientadas (en el discurso) al *empowerment* y la integración social, debería subrayar la dimensión de inclusión ciudadana de estos sectores. Tal vez la cuestión sería tratar de responder a una pregunta que el énfasis en la participación solo deja planteada: ¿Cómo se da la inclusión de los pobres y los marginados en la sociedad civil? Más aún, en la perspectiva de la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil, ¿cómo se ciudadanizan los pobres? ¿Únicamente a través de sus ONGs?<sup>41</sup>.

En el marco de las políticas sociales, muchos analistas reconocen que la presencia creciente de estas organizaciones ha ayudado a incorporar otros componentes y orientaciones en el diseño de dichas políticas. Entre ellos, suelen citarse: a) la regionalización y el énfasis en grupos y regiones étnicas, b) el énfasis en la dimensión de género, c) la inserción de variables ambientales, d) la preocupación por la capacidad de respuesta ante emergencias<sup>42</sup>. De todos modos, queda por hacer la evaluación acerca del impacto de estas organizaciones en las grandes decisiones macropolíticas de los bancos. En principio, pareciera que el acceso a esos ámbitos de decisión es muy limitado, pero también habría que analizar, más allá de la denuncia o la participación, cuál es la postura y el debate de las redes de ONGs con relación a las políticas globales y sectoriales<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> «La ayuda intensificada, proporcionada por organizaciones tales como el Banco Mundial para las actividades de las ONGs está motivada precisamente por el hecho de que éstas también se respaldan en políticas tales como el ajuste estructural que prescribe la retirada del Estado de la asistencia pública. Las ONGs compensan las brechas dejadas por el Estado y atenúan la situación proporcionando una red de seguridad para los pobres, quienes no pueden seguir contando con la ya extenuada red de seguridad del Estado. Con todo esta situación brinda una oportunidad de la que se puede sacar ventaja para fortalecer a la sociedad civil», Faranak Mirafteh: ob. cit., p. 49.

<sup>40</sup> Peter Wahl: ob. cit.

<sup>41</sup> «... el pobre no existe como ciudadano, sino como una figura plena de atributos inferiores, carente y desprotegida, que debe ser atendida por la filantropía privada, la tutela estatal o la cooperación internacional», Fernando Calderón: ob. cit., p. 50.

<sup>42</sup> Enrique Provencio: ob. cit.

<sup>43</sup> V. por ejemplo, las intervenciones en el marco de la campaña latinoamericana «El Banco Mundial en la Mira de las Mujeres y las Comunicaciones», del Grupo de Trabajo de ONGs sobre el BM (Gtong).

Se ha señalado que en algunos países latinoamericanos, la legitimidad y el reconocimiento a esta forma de organización y de estrategia participativa se relacionan más con la novedad de un actor sociopolítico surgido en un contexto de decepción respecto de los actores tradicionales (gobierno, partidos, sindicatos), que con la eficiencia demostrada en la resolución de los problemas del desarrollo<sup>44</sup>. Este reconocimiento produciría un escenario de sobreconfianza en las organizaciones civiles (confianza en la eficiencia, en la honestidad, en la transparencia de la gestión, etc.) y de desconfianza generalizada respecto de los actores políticos.

En cualquier caso, si bien los análisis de los bancos reconocen la importancia de las trayectorias políticas nacionales y locales y del pluralismo político cultural, persiste (sobre todo en el caso del BM) una visión del desarrollo social y del avance democrático que los relaciona en ocasiones con una sola forma de participación social y con un único sistema de intermediación colectiva de necesidades y demandas. Es posible y deseable que a partir de una mirada centrada en la gobernabilidad democrática o en el *buen gobierno*, se puedan abrir horizontes y afinar la percepción de las relaciones sistémicas entre Estado, mercado y sociedad civil. Y que ello a su vez obligue, como de hecho ocurre en el debate más general, a debatir y redefinir el perfil de estas tres instancias. En particular para nuestro tema, es posible y deseable que esta visión de la sociedad civil como interlocutor –a la vez que participante y destinatario– llegue a incorporar perfiles y problemas, actores y prácticas, a la altura de la complejidad de nuestras sociedades latinoamericanas.

---

**Nora Rabotnikof:** investigadora del Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México. El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación «Strengthening the Role of Civil Society in Local and Global Governance. The Looming Reform Agenda of Multilateral Development Banks», Flacso-Fundación Ford. La autora agradece los comentarios de Diana Tussie, directora del proyecto y del equipo de investigación de Flacso-Buenos Aires.

---

**Nota:** Este artículo proviene de *Perfiles Latinoamericanos* N° 15, 12/1999, Flacso-México, pp. 27-46.

**Palabras clave:** sociedad civil, banca multilateral, ONGs, América Latina.

---

<sup>44</sup>José Luis Méndez Martínez: «El tercer sector y las organizaciones civiles en México» en *Sociedad Civil* N° 13, 1997.