

LA FUNCIÓN POLÍTICA IDEOLÓGICA DE LAS ONG EN EL ESCENARIO DE LA (CONTRA) REFORMA ESTATAL

THE POLITICAL AND IDEOLOGICAL ROLE OF NGOS IN THE CONTEXT OF THE STATE COUNTER-REFORM

*Liliana Monge Sánchez**
liliana.monge@ucr.ac.cr
Eugenia Boza Oviedo
eugenia.boza@ucr.ac.cr

Fecha de recepción: 1° setiembre 2009 - Fecha de aceptación: 19 octubre 2009

Resumen

El artículo presenta algunos elementos de carácter teórico, conceptual e histórico que aportan al proceso de desmitificación del fenómeno denominado “oenegización” de la asistencia social. Particularmente, aborda discusiones vinculadas con la función político ideológica de las ONG en el contexto de la contra reforma estatal y la estrategia privatizadora de los servicios sociales, progresivamente impuesta en Costa Rica en las últimas décadas. Se problematiza con especial énfasis la perspectiva de que los organismos financieros internacionales homologan la sociedad civil con las ONG e intentan despolitizar su práctica con el fin último de contener en este espacio el eventual surgimiento de rasgos contra hegemónicos.

Palabras clave: *Sociedad Civil, ONG, reforma estatal, organismos financieros internacionales, política social, privatización, asistencia social.*

Abstract

The article addresses theoretical, conceptual and historical elements contributing to the demystification of the phenomenon denominated “ngo-ation” of social assistance. In particular, it discusses the political and ideological role of NGOs in the context of the state counter-reform and the strategy to privatize social services –roles gradually imposed in recent decades in Costa Rica. Special emphasis is given to the discussion about the way international financial organizations makes no distinction between civil society and NGOs, with the practical implication of depolitization and contention of the eventual emergence of anti-hegemonic features in this space.

Key words: *Civil Society, NGOs, state reform, social politics, international financial organizations privatization, social assistance.*

* Vicerrectoría de Acción Social, Universidad de Costa Rica.

Introducción

En las últimas décadas, la profundización de la función económica del estado costarricense y sus consecuentes transformaciones nacionales ha sido acompañada políticamente de un discurso que busca deslegitimar al Estado frente al mercado y estimular, al mismo tiempo, la reconfiguración de su patrón tradicional de intervención en materia de asistencia social. Mediante la ampliación y el fortalecimiento de la transferencia de las funciones sociales estatales al ámbito de las entidades y sujetos privados, la estrategia neoliberal consolida nuevos escenarios, principios, responsabilidades, distintas modalidades y actores de intervención social, tal es el caso de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). En general en Costa Rica, estas organizaciones son consideradas actores importantes en la gestión pública. Se les reconoce como espacios alternativos a la acción estatal y a sus prácticas “burocráticas”, “clientelistas” y en muchos casos “ineficientes”.

Argumentos de carácter tecnocrático, como la supuesta eficiencia de las ONG en la ejecución de servicios sociales y la aparente escasez de recursos estatales para atender a la población en condiciones de pobreza, serán utilizados desde los gobiernos neoliberales para estimular sistemáticamente el crecimiento del “trabajo conjunto” entre el Estado y las ONG en el campo de la asistencia social e **invisibilizar**; así, la **transfiguración y restricción progresiva** de la respuesta estatal al fenómeno de la desigualdad social en nacional.

En correspondencia con las disposiciones de los organismos financieros internacionales, los gobiernos costarricenses de las últimas décadas proclamarán la “urgente necesidad” de *colaboración operativa* para el mejor abordaje del bienestar social, encubriendo ideológicamente las instrumentalización política que este hace de las ONG y la amenaza que esta estrategia neoliberal implica para los **derechos sociales** de la población nacional. La relevancia de comprender el **sustrato político ideológico** que sustenta el nexo actual entre el Estado y las ONG de asistencia social origina este artículo, el cual presenta algunos elementos **teóricos y conceptuales**, los

cuales resultan significativos para explicar dicho fenómeno a la luz de las transformaciones históricas del capital y el reconocimiento de sus necesidades y estrategias en distintos momentos de la lucha de clases.

El artículo tiene como base académica la investigación realizada por las autoras en el año 2008 con el objetivo de analizar los factores históricos mediadores en el origen y desarrollo del vínculo Estado-ONG de asistencia social y sus expresiones legales, técnico financieras, ético-políticas e ideológicas en Costa Rica, en el período 1978-2008. Esta investigación consideró como actores centrales al Estado costarricense en la figura del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y a las ONG inscritas ante esta entidad como Instituciones de Bienestar Social (IBS).

Entres las principales conclusiones del estudio destaca que el Estado asume una importante función como promotor del desarrollo histórico de las ONG de asistencia social a nivel nacional durante el periodo considerado. Se advierte que instrumentaliza la imagen y la práctica de estas entidades para implementar solapadamente estrategias políticas como la descentralización, la focalización y la privatización de los servicios sociales. La función político ideológica asumida por organizaciones como las Instituciones de Bienestar Social permite al IMAS aparentar el cumplimiento de una labor sustantiva en materia de asistencia, cuando más bien su función es considerablemente restringida.

En general, la investigación reconoce que el periodo 1978- 2008 creó y potenció insumos socio históricos para que progresivamente el país experimente la conversión de los derechos sociales de las personas pobres en dádivas y atenciones puntuales, las cuales desde lógicas moralistas deshistorizan la pobreza y, con ello, contribuyen a inhibir las posibilidades objetivas y subjetivas de su superación.

Estado, Sociedad civil y ONG en el neoliberalismo: particularidades de una turbia relación

La discusión respecto a las ONG y su papel en el actual contexto histórico costarricense nos remite indudablemente al debate reciente en

torno al tema de la sociedad civil. En general, este término es constantemente utilizado en discursos políticos y aparece con especial resonancia en la retórica de gobiernos y de distintos organismos financieros internacionales. Usualmente, la alusión a esta se enmarca en una crítica al Estado, proveniente de sectores intelectuales y políticos, tanto de izquierda como de derecha. La naturaleza de la crítica será distinta de acuerdo con la posición de origen del cuestionamiento; sin embargo, ambas posturas confluyen en la creación de un clima político adverso a la intervención estatal en ciertas esferas de la vida pública.

Las perspectivas teóricas que hegemonizan las discusiones académicas y políticas actuales, tal como se observará en este artículo, parten de una clara distinción y oposición entre Estado y sociedad civil, como si estos fueran espacios totalmente independientes y autónomos. Sustentadas en las críticas al Estado de Bienestar, plantean el “resurgimiento” de la “sociedad civil” como un “tercer sector” el cual renace en **oposición al mercado y al Estado**, para atender las necesidades sociales que estos “sectores” no satisfacen; en el primer caso, por su naturaleza lucrativa y; en el segundo, por su creciente imposibilidad de ser eficaz y crear ciudadanía.

Existen también abordajes críticos que explican el crecimiento y desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil a la luz del proceso de reestructuración del capitalismo a nivel internacional. Las reflexiones que advierten las implicaciones reales de la concreción de este fenómeno son prácticamente invisibilizadas en las discusiones políticas contemporáneas, en las cuales se imponen con gran intensidad las ideas que celebran de manera acrítica el “florecimiento” de actores como las ONG en la escena de la **asistencia social**. En general, ésta es la posición asumida por gobiernos neoliberales, organismos financieros internacionales y algunas ONG, para justificar y legitimar políticamente su actividad. De esto se sigue que la participación de las ONG en la esfera de la atención social debe verse y recibirse con gran beneplácito, pues su práctica, en oposición a la estatal, sería flexible, ágil, democrática, genuinamente solidaria, eficiente y eficaz. De forma conveniente, el discurso oficial que respalda la incursión de las ONG en la gestión

pública **desconsidera aspectos de arraigo socio-histórico**, estos dan cuenta del desarrollo de este fenómeno en el marco del neoliberalismo.

Al analizar la histórica articulación entre organismos financieros internacionales y ONG, Rabotnikof, Riggirozi y Tussie (2000:39) plantean que el resurgimiento político de la “sociedad civil” tuvo lugar en tres contextos históricos delimitados:

- La década de los 70 en Europa del Este, donde emerge, en el marco de las críticas al socialismo autoritario, en el seno de los nacientes movimientos que en Checoslovaquia, Polonia y Hungría, llamaban a la reconstrucción de vínculos sociales al margen del Estado y el partido, y estimulaban la organización y la protección frente al autoritarismo estatal.
- El escenario de transiciones latinoamericanas, donde la reconstrucción de la sociedad civil fue señalada como una condición necesaria tanto para la etapa de liberalización como de democratización. La discusión de la época giró alrededor de las posibilidades objetivas que las dictaduras militares permitían para la construcción de actores sociales en escenarios de represión, y las posibilidades de acción colectiva en contextos post ajuste.
- Las discusiones europeas y norteamericanas de los 70, en las que el discurso de la sociedad civil se ligó a la confluencia de críticas al Welfare State. Los cuestionamientos de la izquierda denunciaban que la dinámica del Welfare State “contaminaba” las lógicas espontáneas de sociabilidad con las lógicas del Estado y el mercado. Se señalaba una deformación de las prácticas constituyentes la “savia” de las relaciones “cara a cara”, de los vínculos de vecindad y familia por la lógica administrativa (Habermas, 1987). La sociedad civil como espacio para el desarrollo de nuevas formas de solidaridad y cooperación, e inclusive como humus para la constitución de nuevos movimientos sociales, se pondría en peligro por la colonización de dicho espacio por parte del Estado de Bienestar. Desde un flanco conservador, esta crítica será abanderada por sectores

hegemónicos que identificarán la sociedad civil con una trinchera frente al Estado y la política, intentando sustituir los avances sociales del *Welfare State* mediante el estímulo del voluntariado local.

Con Rabotnikof, Riggiozi y Tussie (2000), se entiende que estas tensiones históricas reaparecerán conceptualmente en la visión y discurso sobre la sociedad civil que asumirán los organismos financieros internacionales. Al respecto, las autoras señalan: “En ocasiones, los 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 con ONG o Tercer Sector”.

Justamente, este es un nudo temático que desde el presente artículo interesa explorar, pues esta conceptualización y homologación de términos tiene implicaciones concretas de especial consideración en el nivel político e ideológico, las cuales resultan determinantes en el proceso de avance y consolidación de la estrategia neoliberal en países como Costa Rica.

La despolitización de la sociedad civil como estrategia del neoliberalismo

En el discurso de la “banca multilateral de desarrollo”, la “sociedad civil” denominará al “espacio de las asociaciones humanas que no se basan en la coerción, también al conjunto de las redes de las relaciones –formadas para servir a la familia o a determinadas convicciones religiosas, o ideologías– que llenan ese espacio. Se refiere a todas las modalidades de asociación: familias, vecindarios, comunidades, instituciones religiosas, movimientos de base, organizaciones no gubernamentales (ONG) y muchas otras” (Esquel, 1993 en Valverde, 1996:8).

Interesa destacar que, como señala Valverde (1996), esta acepción de “sociedad civil” no incluye asociaciones de carácter corporativo, cámaras u organizaciones sindicales.

Respecto a la vinculación entre instituciones financieras internacionales y “sociedad civil”, estudios como el de Casaburi y Tussie (2000) advierten que estos organismos equiparan

el concepto de sociedad civil al de organizaciones voluntarias, “tercer sector” y principalmente al de “ONG”. De acuerdo con Rabotnikof, Riggiozi y Tussie (2000), esta homologación entre se explica por la larga tradición anglosajona que enfatiza exclusivamente el *asociacionismo*, fundamentalmente por el crecimiento de ONG y su impacto internacional. Al respecto afirman: “... 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 colectivos, pareciera que este formato de asociacionismo y de acción colectiva es el candidato ideal para representar o encarnar a la sociedad civil” (Rabotnikof, Riggiozi y Tussie, 2000:68).

Se entiende, más bien, que dicha homologación supone considerar la “sociedad civil” como un sujeto y **no como un espacio**. Contrariamente, desde una perspectiva histórico crítica, se planea privilegiar el componente de la articulación o la asociación de intereses comunes, como definitorio de la naturaleza de la “sociedad civil”, oscurece completamente el hecho de la contradicción de clase subyacente a esta esfera.

Se distingue con Montaña (2005) que la propuesta la cual equaliza la categoría sociedad civil con un cuerpo articulado, organizado, relativamente homogéneo y autoidentificado, anula la realidad, en tanto suprime la heterogeneidad y fundamentalmente el antagonismo de los diversos sectores que conviven en este ámbito. Así, la pretensión de igualar los intereses alrededor de un supuesto bien común deviene de manera muy conveniente al neoliberalismo, **neutralizando contradicciones y conflictos sociales**. Es totalmente comprensible, entonces, que la banca multilateral no considere en sus consultas a otras fuerzas importantes de la sociedad civil como los sindicatos, los movimientos sociales y populares, y se restrinja a “integrar” en su trabajo a las ONG.

De acuerdo con la perspectiva hegemónica, lejos de lo político, el interés de las nacientes organizaciones serán los asuntos vinculados con “lo social”. La “sociedad civil” se comprenderá como un sector “apolítico”, en el sentido de no ideologizado, razón que **facilitará todo tipo de alianzas** con los gobiernos, agencias, sector

privado, etc. (Valverde, 1996). Esta “despolitización” de la sociedad civil será un factor clave en el proceso de contención de eventuales iniciativas contra hegemónicas surgidas en el seno de organizaciones no estatales y actuará, así, ajustando sus acciones a los intereses y objetivos del Estado y sectores económicos dominantes.

La función político ideológica de la “sociedad civil” despolitizada

Bajo el principio de la despolitización, la “sociedad civil” será reivindicada como una importante aliada de los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y empresas en la atención de la pobreza y la búsqueda de “desarrollo social” y democracia en la región latinoamericana.

Valverde (1996) afirma que el proyecto neoliberal otorgará a la “sociedad civil” la responsabilidad de velar por los efectos sociales causados por la implementación de medidas de ajuste. Así, “la sociedad civil” vendría a ser la entidad que sustituya progresivamente al Estado en sus funciones sociales anteriormente atribuidas y a ser la gran colaboradora del mercado en el impulso del proyecto de “modernización”.

Así, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reivindica la participación de las organizaciones de la “sociedad civil” vinculada con el proceso de “Modernización del Estado”, a sus reformas y en general a las transformaciones institucionales requeridas –desde su óptica– por los gobiernos. Este organismo registra un fortalecimiento en su vínculo con las organizaciones no estatales. En efecto, la institución destaca que actualmente el “enfoque cooperativo y complementario entre Estado y sociedad civil” adoptado se aleja de las relaciones limitadas, de “desconfianza e incompreensión” prevalecientes en las pasadas décadas. Reconoce, además, que el impulso de mecanismos participativos para la resolución de disputas en torno a proyectos y la apertura de espacios para el involucramiento de actores no estatales en su gestión favorece la legitimidad y ofrecen **mayor respaldo** a sus **iniciativas y propuestas** (BID, 2008:5).

El Banco Mundial, por su parte, reconoce que los últimos años han resultado un

período fructífero para la relación entre este y la “sociedad civil de todo el mundo, lo cual se ha intensificado a través del diálogo sobre políticas y la colaboración en las operaciones” (Banco Mundial, 2006).

Lo que la institución reconoce como una “**tendencia ascendente**” en la vinculación con las organizaciones remite principalmente al hecho de que sus discusiones parecen ser más sustanciales en la actualidad en el nivel internacional y existen mayores indicios de cooperación para la **ejecución** en sus estrategias en el plano nacional.

Se entenderá que este tipo de “trabajo conjunto” entre ONG y bancos multilaterales tiene su génesis en el ámbito de lo político-ideológico, en tanto es posible reconocer que en estas instituciones, el proceso de **definición de políticas y toma de decisiones no es permeado por la participación de ONG u otras organizaciones sociales**, pues su papel se reduce a un nivel muy básico de ejecución de proyectos a nivel local o nacional. Al respecto Casaburi y Tussie (2000:217) afirman:

La introducción de prácticas participativas se ubica principalmente en los **proyectos sociales compensatorios** que tienen fundamentalmente **características asistencialistas**. Por el contrario existe un núcleo duro conformado por los préstamos de ajuste y reforma sectorial en los cuales **no existe consulta** o participación de la “sociedad civil”. La aplicación de mecanismos de participación de la sociedad civil es por lo tanto, en el Banco Mundial como el BID, una **política selectiva**, y sólo pueden identificarse “islas de participación” localizadas en los programas compensatorios.

En este sentido, es claro que el proyecto neoliberal instrumentaliza a las ONG nacionales e internacionales para aliviar el impacto social de sus políticas, construyéndose con ellas un rostro más humano con el claro objetivo político ideológico de crear un entorno más favorable para el desarrollo y consolidación de su propuesta global a través de instituciones internacionales y gobiernos nacionales. Este proceso de legitimación está vinculado estrechamente con la estrategia de los gobiernos neoliberales de “reformular el Estado” y disminuir su responsabilidad en el campo de las políticas sociales, situación emparentada con el deterioro de los derechos y conquistas sociales, y la autorresponsabilización de los sujetos que

sufren más severamente las contradicciones del capitalismo.

Es posible comprender que el impulso sistemático de los organismos internacionales de un “enfoque cooperativo y complementario entre Estado y sociedad civil” responde también a la necesidad de ajustar las organizaciones a sus intereses particulares y neutralizar eventuales rasgos de intención contrasistémica.

El solapado impulso neoliberal al fortalecimiento de la “sociedad civil”

Como pudo observarse, el desarrollo de vínculos de colaboración con organizaciones de la sociedad civil será impulsado de manera sistemática, pero solapada por Estados y organismos financieros internacionales a través de diversos mecanismos como las consultas, el financiamiento directo de sus actividades, exoneración fiscal, declaratorias legales, entre otros estímulos. No obstante, este hecho se mantendrá poco visible, y, más bien, la ampliación de espacios para la “participación democrática” de “nuevos sujetos” en asuntos de interés público se justificará por la supuesta “incapacidad estatal” de reconocer e incorporar en sus decisiones políticas y económicas los intereses de amplios sectores sociales.

Las organizaciones se verán como responsables de **vigorizar y mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones** gubernamentales y, en consecuencia, de optimizar sus efectos concretos para la vida en sociedad, especialmente después del deterioro social provocado por las medidas de ajuste estructural. En este sentido, uno de sus principales argumentos que se utilizará para explicar el crecimiento y consolidación de organizaciones no estatales será que el actual momento histórico vive un “fermento de la actividad ciudadana”, un “activismo ciudadano” el cual emerge a causa de la **pérdida de legitimidad de la esfera política** para asumir los asuntos sociales. Ésta sería una época de decaimiento de ciertas formas de participación política como la militancia en partidos o sindicatos e inclusive el mismo ejercicio del voto (Valverde, 1996:12).

Se estaría gestando desde esta óptica lo que Salamon (2000) denomina una “revolución asociativa”. Este autor, estudioso contemporáneo

del “tercer sector” y director del Centro de Estudios de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, argumenta que el aumento de la actividad voluntaria individual y de la acción ciudadana estructurada fuera del perímetro del mercado y del Estado se deben a que el denominado Estado de Bienestar está acusado de **adormecer la iniciativa, absolver a la gente de toda responsabilidad personal y alentar la dependencia**. Afirma que uno de los resultados de este fenómeno fue la aparición de un creciente consenso sobre las limitaciones del Estado como agente de desarrollo, así como el surgimiento de un creciente interés en las doctrinas de mercado y una marcada tendencia a “depender de uno mismo” o creer en el “desarrollo participativo”, una estrategia que propiciaría el empleo de las “energías de las bases” a través de las ONG.

Lo que vincula a las organizaciones de la sociedad civil como un “sector” no serían las actividades a las cuales se dedican, ni su campo de trabajo, sino los **valores** que incorporan, tales como el altruismo, la compasión y sensibilidad ante la “situación de los necesitados”.

De acuerdo con el autor anterior, estos valores se basan en dos ideas fundamentales:

- La iniciativa individual en pro del bien público: la idea de que la ciudadanía tiene la capacidad y la obligación de obrar por autoridad propia para mejorar la vida.
- Los ciudadanos tienen obligaciones no sólo consigo mismos, sino también entre sí. Esto hace que la actividad voluntaria organizada sea aún más importante que la individual.

Esto sugiere que el modelo apropiado para el siglo XXI es un **paradigma de asociación y una política de colaboración**; es decir, una nueva forma de gobierno centrada en la colaboración de los distintos sectores, como la forma más adecuada de conseguir auténticos resultados ante los problemas. Desde esta perspectiva, la orientación de las ONG será la de conciliar objetivos con los gobiernos y el capital. En realidad, dicha articulación indudablemente supone que las organizaciones asuman los intereses hegemónicos que se orientan en este contexto a debilitar la

responsabilidad social estatal frente a la creciente desigualdad social.

La Sociedad civil comprendida desde una perspectiva histórico-crítica

La perspectiva que opone Estado/ sociedad civil es cuestionada desde otras posturas teóricas por ser “desintegradora de la realidad” y con ello favorecer la desarticulación de las acciones y luchas que se libran en las distintas esferas las cuales componen la totalidad social. Esta concepción convierte al Estado y a la sociedad civil en verdaderos sujetos. Al respecto, Montaña (2005:356) afirma: “Estos son personificados: El Estado es el sujeto malo, la sociedad civil (o “tercer sector”) es el bueno. Así, tanto se justifica la reducción de las actividades otrora desarrolladas por este mal sujeto, como se aclama por la ampliación de las tareas que el buen sujeto viene a realizar”.

Esta ruptura entre Estado y sociedad civil, y la imagen que de cada uno se construye en el proceso de separación de ambos espacios, actúa como elemento catalizador de los discursos e iniciativas concretas que favorecen la contracción del rol social del Estado en Costa Rica. Se entenderá, asimismo, que este fenómeno tiene una raíz económica y política, vinculada con las nuevas necesidades del capitalismo mundial en su actual fase histórica. El desarrollo de la lucha de clases en el “keynesianismo” determinó una serie de avances sociales que requieren ser “recuperados” hoy por la burguesía en forma de ganancia, con este objetivo la estrategia neoliberal impulsará la reestructuración productiva, la (contra) reforma del Estado y la instrumentalización de la sociedad civil, transformándola ideológicamente en el “pasivo” y funcional “tercer sector” (Montaña, 2005:344-45).

Al respecto, el mismo autor critica a los sectores que desde posiciones supuestamente progresistas favorecen la profundización de la sociedad civil como instrumento del avance neoliberal. En sus palabras:

Sea como “acción comunicativa en el mundo de la vida”, sea como “libre asociativismo”, sea como “interacción”, sea como “acciones voluntarias”, aquel debate aísla a estas acciones y a esa esfera, de la dialéctica, contradictoria y

tensa de la totalidad social. Piensan en el cambio social, la democratización de la sociedad, el aumento del poder y control ciudadano, todo esto como resultado de la actividad cotidiana de la sociedad civil (como unidad), contra el Estado, en colaboración con éste o con independencia de éste. (Montaña, 2005:342-43).

Desde este estudio, se considera que la intención del capital de subordinar la sociedad civil debe ser enfrentada partiendo del reconocimiento de que este espacio tiene una gran potencialidad de crear la resistencia necesaria para avanzar en los procesos de transformación social. Evidentemente, esto requiere mediar y politizar la acción de las organizaciones sociales para que puedan trascender la inmediatez que caracteriza el nivel de lo cotidiano. La sociedad civil expresa la agudización de las contradicciones de clases; por lo tanto, es fundamental desarrollar en ella acciones y procesos que permitan acumular fuerza política para dibujar proyectos societarios alternativos.

En este sentido, se coincide con el autor cuando afirma: “Pensar en una sociedad civil desarticulada, apática, desmovilizada, es dejar este espacio para el control hegemónico de los sectores sociales que ejercen dirección en la sociedad como un todo, desde el Estado y desde el mercado”.

Conceptos asociados a las ONG: canteras de legitimidad social

Este estudio encontró que, en su mayoría, las definiciones de ONG resultan persuasivas, en tanto contribuyen a la construcción de argumentos favorables a las organizaciones. Se considera que esta común tendencia a atribuir a estas una especie de “esencia de bondad” está vinculada fundamentalmente a dos aspectos: su supuesto carácter “no gubernamental” y sus fines “no lucrativos”. Uno de los aspectos que sobresale en dichas definiciones es el género o tipo de organización. Por ello, destaca como común denominador su cualidad de pertenecer al ámbito “privado”, característica que refuerza la idea de distancia respecto a la acción gubernamental. De esta manera, el nacimiento de estas particulares organizaciones se afirma en relación con motivaciones e intereses de voluntades

individuales o colectivas al margen del ámbito de los gobiernos.

Revilla (2002:19) afirma que los discursos y los análisis realizados por las ONG, partiendo de la definición de su acción en términos de “**no gubernamental**”, pueden interpretarse al menos de dos formas:

- **Resaltando su ausencia de vinculación con lo estatal;** es decir, reduciendo el espacio de lo público al espacio de la acción del Estado. A través de la negación de lo público se reconocerá la ONG como actor antiestatal.
- **Diferenciando la lógica de acción gubernamental y estatal** sin negar la actuación en el espacio de lo público; es decir, considerando este espacio desde una óptica más amplia que la del Estado, incluyendo también la participación de la sociedad en la producción de lo público.

De acuerdo con esta autora, de la primera interpretación y planteamiento de la acción de las ONG, se puede deducir una cierta lógica funcional a la aplicación de políticas neoliberales y a la justificación de una reforma del Estado, mientras que de la segunda interpretación no se desprendería una justificación de la retirada del Estado. Contrariamente, según ella, se demandaría la existencia de distintos espacios de participación y; por lo tanto, una cierta “gestión social de lo público”, reivindicada la mayoría de las veces, en términos de mayor eficiencia y legitimidad (Revilla 2002:20).

Sea cual sea la explicación que se derive de la propiedad “no gubernamental” y su procedencia, puede afirmarse que las definiciones las cuales destacan esta característica se encuentran en el nivel discursivo y coinciden en fortalecer la naturaleza de las tesis antiestatistas tan populares en tiempos de neoliberalismo. En este proceso de deslegitimación estatal, las ONG son los actores quienes logran canalizar y acumular mayor legitimidad social y política. Esto a costa de un discurso y práctica favorecedor de la contracción del rol social del Estado y profundizan con ello lo que Petras (2004) ha denominado la “autoexplotación de los pobres” o “privatización desde abajo”.

Otra de las propiedades que constituye una importante fuente de legitimidad para las ONG es su supuesto carácter “**no lucrativo**”; es decir, el hecho de que sus fines no estén asociados con la producción y distribución de beneficios económicos o ganancias en favor de los miembros de la organización. Se entenderá con Revilla (2002:21) que el discurso el cual apela a su carácter no lucrativo pretende su **diferenciación de la lógica empresarial**: el argumento sería que las ONG no reparten los beneficios obtenidos, sino los beneficios se convierten en “capital” de las organizaciones disponible para otros proyectos. Esta condición es institucionalizada mediante la existencia e implementación de leyes que afirman y tratan de garantizar el cumplimiento de dicha propiedad por parte de las organizaciones. No obstante, debe señalarse que la legislación costarricense establece estas, bajo la figura jurídica de asociación o fundación, pueden realizar todo tipo de actividades comerciales siempre que lo buscado sea aumentar su patrimonio y reinvertirlo en función del logro de sus objetivos de *bien público*.

En relación con este aspecto, Revilla (2002:22) cuestiona “¿Hasta dónde se puede estimar ese argumento? ¿Se aprobaría socialmente, o estaría legitimada, la inversión de una parte del capital de una ONG en unos fondos o en bolsa con el fin de destinar la rentabilidad que se obtenga a nuevos proyectos?”

Esto nos hace pensar que la única garantía de que una organización así mantenga su condición de “no lucrativa” estaría en el compromiso legal adquirido al momento de asumir la forma de una figura jurídica, pues es en este momento donde afirma y legitima su naturaleza. Se comprenderá entonces que “...lo único que distingue ambas lógicas de acción es que la negación de la lógica empresarial dota a las ONG de una legitimidad *ex ante*, de una aceptación de su acción de partida, basada en ese compromiso ideológico de sus miembros” (Revilla (2002:22).

Su finalidad “no lucrativa” aleja la imagen de ONG del ámbito del mercado y de la economía, mientras que su afirmación de “no gubernamental” la distancia de la esfera de la política en su acepción más tradicional. Este momento en el proceso de construcción de la identidad es

el preciso para colocar a la organización de un ámbito supuestamente autónomo que sería el de “lo social”. En esta misma línea, y desde una perspectiva crítica del fenómeno, Díez (2002: 123) propone una “excavación filosófica” en el terreno del imaginario social que construyen las estas organizaciones. Afirma que el impulso de los Estados, las instituciones internacionales y los demás poderes nacionales e internacionales al desarrollo de ONG, y la consideración de que ningún Estado o “sistema” ha apoyado nunca acciones que atenten contra su propia existencia, son motivos suficientes según la autora para analizar el fenómeno desde otras categorías, especialmente su vínculo con el “status quo”. Una de las principales fuentes de legitimidad de las ONG está asociada con la **apropiación del valor “solidaridad”**, valor que históricamente ha gozado de un lugar privilegiado en el imaginario social. Asimismo, plantea que el concepto “desarrollo” forma parte importante del “núcleo duro de las estrategias de convencimiento” y es fuente de consenso dentro del “campo de las ONG” (Díez, 2002: 151).

En esta dirección, Díez (pág. 127-128) afirma que “si en el campo político, conceptos como la democracia concentran la más alta carga de capital simbólico, que cuenta con gran legitimidad y se ha convertido en uno de los pilares del consenso político, en el caso de las ONG, esta carga simbólica la encontramos en la ‘solidaridad’. Es a través de la apropiación y redefinición de este término como producen y acumulan poder los sujetos del campo (de las ONG)..”

Como puede observarse, la utilización de estos conceptos puede funcionar como **mecanismo ideológico** para reproducir el discurso tradicional de aceptación de la ONG como naturalmente “bondadosa” y encubrir su actual función política. En este sentido, Díez va más allá y argumenta que en la construcción histórica del “consenso” que permite la continuación de orden social, las ONG y su imagen de “alternativa” han bloqueado la aparición de alternativas políticas que enfrenten realmente la desigualdad, obstruyendo el imaginario radical y neutralizando el potencial transformador que podría engendrar el deseo de “hacer el bien” o de aspirar a un mundo más justo.

Conclusiones

El actual proceso de contracción del rol social del Estado costarricense se enmarca en el conjunto de transformaciones que desde los años ochenta y con mayor fuerza en la década de los noventa viene experimentando su política económica y social. Tales cambios en las modalidades de atención social no se presentan en la realidad en forma transparente. Por el contrario, los gobiernos neoliberales apoyados en los mandatos de los organismos financieros internacionales, han reforzado ideas y explicaciones que vinculan la retirada del Estado de este ámbito, con una supuesta escasez de recursos estatales para enfrentar las necesidades sociales; además, con el robustecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, entidades que acrecentarían su interés de participar atendiendo eficientemente asuntos públicos antes atribuidos al Estado.

La problematización del vínculo Estado-ONG en el contexto de la estrategia neoliberal y en este marco, la crítica a las posiciones teórico políticas que hegemonizan estas discusiones, permitió identificar algunas conexiones históricas las cuales configuran la naturaleza e implicaciones ideológicas del denominado “trabajo conjunto” entre organizaciones y Estado. Más allá del discurso oficial e institucionalizado que afirma la relación entre estos actores como un producto casi natural de la necesidad de “colaboración operativa”, se pudo demostrar el “carácter derivado” del proceso de fortalecimiento de las ONG en el ámbito de la asistencia social, al revelar que dicho fenómeno es resultado de las transformaciones históricas del capitalismo, las cuales se expresarán en Costa Rica mediante la adopción de políticas orientadas a maximizar el lucro en detrimento de los derechos sociales y económicos de amplios sectores de la población nacional.

Dicho reconocimiento no debe derivar en posiciones pesimistas o desmovilizadoras, por el contrario, se espera que este material explicativo aporte algunos insumos para repensar el tema de la asistencia social en el actual contexto nacional. Desde esta perspectiva, una lectura crítica de esta situación es ya un gran paso en el complejo proceso de lograr mejores condiciones para proteger,

ampliar y defender los derechos sociales, políticos y económicos en Costa Rica.

Referencias bibliográficas

Boza, E., Monge, L. (2008). *Análisis crítico del vínculo histórico entre el Estado Costarricense y las ONG de asistencia social 1978-2008*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Escuela de Trabajo Social. Universidad de Costa Rica.

Banco Mundial. (2006) *Relación entre el Banco Mundial y la Sociedad Civil: Un examen de los ejercicios 2005-2006*. Consultado el 13 de julio de 2008, en <http://www.banco-mundial.org>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2008) *Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil*. Consultado el 13 de julio de 2008, en www.iadb.org.

Díez, A. (2002) *Las ONG como campo de relaciones sociales*. En *Las ONG y la política. Detalles de una relación*. (pp. 120-168) Madrid: Ediciones Istmo.

Montaño, C. (2005) *Tercer Sector y Cuestión Social*. Sao Paulo: Cortez Editora.

Petras, J. y Veltmeyer, H. (2004). *Las dos caras del imperialismo: vasallos y guerreros*.

Argentina: Publicación Buenos Aires Lumen.

Rabotnikof, N., Riggirozi, M. y Tussie, D. (2000). *Los organismos internacionales frente a la sociedad civil: las agendas en juego*. En D. Tussie (Comp.). *Luces y sombras de una nueva relación*. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil. (39-72). Argentina: Temas Grupo Editorial.

Revilla, M. (2002). *Las ONG como mecanismos de participación política*. En M. Revilla (Ed.). *ONG y la política. Detalles de una relación*. (pp. 15-62) Madrid: Ediciones Istmo.

Salamon, L. (2000). *Una revolución asociativa*. Consultado el 3 de noviembre de 2007, Centro de Estudios de la Sociedad Civil: www.unesco.org/courier/2001_06/sp/doss28.htm

Casaburi, G. y Tussie, D. (2000). *La sociedad civil y las agencias de los organismos de crédito*. En D. Tussie (Comp.). *Luces y sombras de una nueva relación*. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil. (15-38). Argentina: Temas Grupo Editorial.

Valverde, J. (1996). *Sociedad Civil y Derechos Humanos*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.