

Organizaciones no gubernamentales y sociedad civil en El Salvador

Oscar Morales Velado

Introducción

El presente estudio, representa uno de varios esfuerzos personales por investigar la dinámica e impacto social de los procesos de afirmación de la sociedades civiles en Centroamérica y particularmente en El Salvador, frente a la secular dominación de las sociedades políticas. En estos procesos han surgido y se han redefinido nuevos actores, entre los cuales se cuentan a las organizaciones no gubernamentales, las cuales desempeñan un papel importante en la creación de una nueva sociedad civil y en la construcción del consenso nacional.

El concepto de organización no gubernamental es actualmente discutible, especialmente porque su identidad social se está formando por su accionar. Para fructificar la discusión, debe admitirse como temas de la misma: Primero, los procesos de surgimiento de las ONG'S, en situaciones de guerra civil o posteriores a éstas y el segundo, alude tanto a las modificaciones organizativas como a los campos de acción de esas instituciones privadas, significativamente diferentes a otras experiencias.

Según Cuenca y confirmando lo anteriormente mencionado, las ONG'S, pertenecen a una parte de la sociedad civil y ésta es: " el conjunto de organizaciones dirigidas o gerenciadas en el ámbito de lo privado o de la solidaridad ciudadana o gremial. Esta red organizacional que llamamos sociedad civil promueve diversas demandas e intereses de los grupos sociales, entre ellos: defensa económica, de género, de promoción humana y desarrollo, científicos y culturales, entre otros. Distinguiremos a la sociedad civil del mundo insitucional surgido y articulado estructural

y funcionalmente al Estado. También la distinguiremos de la sociedad política, fundamentalmente partidos y movimientos políticos, cuya meta común es alcanzar el ejercicio del poder estatal. Finalmente la distinguiremos del nivel de lo social no organizado" (Cuenca, 1990).¹

De las nociones anteriores, se excluyen las instituciones estatales de carácter central, descentralizadas o autónomas y los partidos políticos. La sociedad civil incluye: i) Organizaciones dedicadas a la prestación de servicios a diversos sectores, territorios o comunidades, entre éstas se hallan instituciones de desarrollo, promoción, culturales, filantrópicas, de servicio y de emergencia; ii) Organizaciones prestatarias de servicios y de movilización social; ejemplos de ellas son: organizaciones de medio ambiente, género y derechos humanos; iii) Organizaciones representativas de intereses económicos y sociales de clases, grupos, gremios y comunidades. (González, 1991)²

Debido a las limitaciones de espacio y para destacar los procesos y estructuras de las ONG'S no se harán análisis exhaustivos de aquellos organismos tradicionales de la sociedad, los cuales existían antes del inicio de los conflictos políticos militares.

I. Crisis centroamericana y sociedad civil

La década de los años ochentas encuentra a los países de Centro América involucrados en una crisis política y social, la cual tiene sus raíces afincadas en la historia acumulada de insatisfacciones económicas y de opresiones para de los sectores populares de los países centroamericanos. Los seculares desequilibrios de los procesos económicos, las reivindicaciones frustradas y los derechos individuales o sociales sistemáticamente violados por acciones u omisiones de los Estados centroamericanos, denotan la opción de las clases dominantes centroamericanas por los regímenes políticos dictatoriales y la renuncia del consenso como estilo de dominación, durante las décadas anteriores a la actual (Torres, 1989).³

Pero esta renuncia al dominio por medio del consenso y el subsecuente debilitamiento de los órganos de la sociedad civil, es un proceso asociado a la historia de las naciones centroamericanas, quizás desde sus orígenes. Si bien, las estructuras culturales y políticas que permiten la reproducción de la dominación de unos grupos sociales sobre el resto de la sociedad en un período dado, se encuentran vinculadas como un todo integrado, en cualquier país, inclusive en Centroamérica, el caso del Istmo, es el de la menor aportación de la sociedad civil en la función de la dominación.

Para comprender la naturaleza de las funciones de la dominación por los órganos de la sociedad civil, abundaremos en los siguientes conceptos.

“ La sociedad civil está formada por el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados.. y que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad ” (Portelli, Hugues, 1978).⁴

La sociedad civil en los países desarrollados es una totalidad compleja, la cual cubre un campo muy amplio, para dirigir a todo el conjunto de la sociedad en un período histórico dado y en función de los diferentes estratos y grupos sociales y por ello, puede ser considerada bajo los siguientes aspectos: a) como ideología de las clases dirigentes, abarcando diferentes ramas culturales o ideológicas como el arte, la ciencia, las teorías económicas, el derecho, etc; b) como concepción de mundo permeabilizada en los diferentes estratos sociales, a los cuales vincula a las clases dirigentes, a través de la filosofía, religión, sentido común y folklore; c) como estructuras u organizaciones, creadoras y difusoras de contenidos e instrumentos ideológicos por medio de sistemas escolares, medios de comunicación, bibliotecas, etc. (Portelli, 1978).⁵

En la realidad social de Centroamérica, las ideologías, las concepciones de mundo y las organizaciones creadoras y difusoras de ideología han sido raquíticas y su cobertura tradicionalmente se ha destinado a las élites e ínfimas capas medias, siendo muy difícil la permeabilización hacia los sectores populares, los cuales en la mayoría de países de la región, muestran niveles elevados de analfabetismo y exclusión de los procesos culturales dominantes.

Aparte de esto, los contenidos ideológicos difundidos en la región, revelan poca originalidad en su generación o creación, por lo cual, la pertinencia, coherencia y eficacia de sus efectos formadores de opinión y de actitudes sociopolíticas, mostraron su incompetencia ante los primeros movimientos reivindicativos, solidarios y de oposición política, observados a partir de la década de los años setentas.

El campo de la sociedad civil es muy vasto y en él sólo las ideologías orgánicas, es decir, aquellas vinculadas a los grupos o clases fundamentales de la actividad económica y sociopolítica, resultan importantes para el análisis de la realidad social. En la mayor parte de países de Centroamérica, las necesidades de reproducciones ideológicas por parte de las clases dominantes, no conllevaron en décadas pasadas, a la creación de un bloque coherente de intelectuales especializados en diferentes quehaceres culturales. Por ello, no hubo profusidad en las labores

intelectuales, en la producción e impacto en los diferentes grupos sociales; lo cual se traduce en desmedro de las formas más sofisticadas como la ciencia y la filosofía y sí más significativo en la formación del "sentido común y el folklore.

Una de las características esenciales de la sociedad civil es su cohesión interna, independiente de los diferentes quehaceres y fracciones culturales, en lo tocante a la formación de la opinión pública. Así las iglesias, las escuelas, las universidades, los medios de prensa, los clubes u organizaciones de beneficencia, constituyen las instituciones principales de la formación de la opinión pública (Portelli, 1978).⁶

En Centroamérica, esa cohesión interna de la sociedad civil, empezó a mostrar fisuras desde la década de los sesentas, cuando algunos órganos como las iglesias denuncian acciones represivas del Estado en contra de sectores populares u opositores a los regímenes políticos y además participando en alternativas de ideologías políticas no aceptadas por las clases dominantes criollas.

Así mismo, las escuelas y fundamentalmente las universidades, evidenciaron un cultivo de filosofías y ciencias opuestas a la cultura dominante. Los últimos años de la década de los sesentas, especialmente 1968, se constituyó en escenario temporal, en el cual se rasgaron los velos de visiones de mundo falsas y conformantes de un quietismo social.

Los movimientos obreros, campesinos, de estudiantes y maestros, entre los más destacados, patentizaron la pérdida del control de la dirección cultural de la sociedad por parte de las clases tradicionalmente dominantes en Centroamérica. La respuesta del Estado fue fundamentalmente represiva, es decir como sociedad política ejerció su función de dominio directo a través de acciones del "aparato coercitivo para intentar conformar a las masas del pueblo de acuerdo al tipo de producción, de economía y de sociedad concebido por las clases dominantes en ese momento.

Las respuestas coactivas de los Estados centroamericanos, fortalecieron aun más a la sociedad política, es decir, a la organización burocrática militar, la cual asumió como funciones principales, las siguientes: 1a.) El control de los grupos sociales disidentes con la dirección de la clase fundamental dominante en las relaciones económicasociales y político-culturales; para el desarrollo de esta función se utiliza la coerción con mayor o menor legalidad. 2a) Las situaciones de uso mayor de coacción, en situaciones de excepción legal como medio básico de ejercer la dominación y ante la incompetencia de la sociedad civil, para mantener la

dirección de las acciones de los grupos sociales subalternos.

Esta "división del trabajo cultural y coactivo", asumido por la sociedad civil y la sociedad política, respectivamente, no significó o significa una separación e incomunicación entre ambas. Por el contrario, hay una colaboración estrecha entre las mismas.

Se trata de funciones que guardan correspondencia. Así, las recurrentes crisis sociales y políticas hacen a los burócratas y políticos de los aparatos de estado, difundir discursos con visiones y expectativas sociales y políticas, función no usual u ordinaria dentro de la concepción liberal o neoliberal de Estado. Así mismo, "cuando el aparato de estado se muestra impotente para controlar una crisis orgánica, la clase dirigente, puede suscitar en el seno de la sociedad civil, organizaciones paramilitares que una vez consumada su misión se integrarán al Estado". (Portelli, 1978).⁷

Durante los años setentas se sigue consolidando la unidad práctica y empleo alternativo de las funciones ideológicas que procuran consenso y las funciones de coerción. La dominación fundamentalmente por la fuerza aunque provisoria en otros países, en la mayoría de países centroamericanos se vuelve recurrente y casi permanente en algunos de ellos y esto constituye indicio de la crisis de la organización política y social, cuando la clase dominante no posee la dirección ideológica, se impone por la fuerza (Portelli, 1978).⁸

En estas condiciones, se desarrollan durante los años setentas y ochentas, movimientos sociales y políticos de carácter revolucionario que terminan por modificar los escenarios de Centroamérica en los años ochentas y en la década presente.

Una breve caracterización de los escenarios políticos y sociales en los diferentes países, durante esta década y la anterior, permite anotar los aspectos siguientes. Nicaragua, en los años ochentas, experimenta un esfuerzo de reconstitución de la sociedad civil y de la sociedad política, tras el descalabro de la dinastía somocista. Pero este esfuerzo resulta particularmente difícil en lo concerniente a consolidar la dirección cultural, ideológica y moral de la sociedad nicaragüense, tanto por la crisis ecómicosocial y política interna como por los condicionamientos y las limitaciones inducidas desde el exterior.

En Guatemala, los grupos gobernantes carecen de voluntad reformista y de diálogo para afrontar los problemas sociales y bajo esta concepción, la menor concesión a los sectores populares es considerado como derrota por la clase dominante (Torres, 1989).⁹

En Honduras a inicios de los setentas, se presentaba un movimiento campesino de mucha movilización social, reivindicando tierras aunque generalmente no se trataba de propiedades privadas. Los intentos de estabilización se frustraron en 1972, cuando el gobierno civil bi-partidista fue derribado por el golpe militar de Oswaldo López Arellano, consolidando a los militares como gobernantes en espacios reformistas de corto plazo (Torres, 1989).¹⁰

En El Salvador, la experiencia de la guerra civil y sus costos sociales elevados, fortalecieron aun más, durante los ochentas, a los aparatos militares como aspecto dominante de la sociedad política. El fin de la guerra y el desmontaje relativo del ejército, significa una crisis para la sociedad política constituida sobre las bases de la décadas anteriores.

Para la década de los años setentas, "debe reconocerse, en el conjunto de la región y con la excepción de Costa Rica, que las fuerzas políticas moderadas no tuvieron ninguna oportunidad real para ser reconocidas como alternativa frente a gobiernos autoritarios y abiertamente respaldados por Estados Unidos."¹¹

En la mayor parte de países centroamericanos se formaron gobiernos militares autoritarios que afrontaron las luchas de las clases subalternas con mecanismos de fuerza y la colaboración de órganos privados formadores de opinión pública. Los regímenes políticos oscilarían de ejércitos pretorianos gobernantes a pretorianos árbitros (Echeverría, 1990).¹²

El desarrollo de las luchas de las clases subalternas fue creando condiciones para el surgimiento de organizaciones privadas de tipo reivindicativo y solidario, las cuales en la medida en que fueron perseguidas y reprimidas, se fueron asociando más estrechamente a los movimientos insurgentes de Centroamérica. En la medida en la cual, las contiendas se agudizan o exacerbaban, las organizaciones gremiales, sindicales, movimientos campesinos, cooperativos y demás organizaciones de sectores trabajadores y populares, son consideradas en el esquema bipolar como aliados o bases de apoyo de las clases subalternas organizadas en movimientos políticos, partidos o guerrillas y bajo esa perspectiva son perseguidos y combatidos.

Esta interpretación de las fuerzas políticas y sociales se hace desde la perspectiva de la lucha contrainsurgente, tan en boga en los años setentas y ochentas. Bajo esta visión del mundo social y político, las terceras fuerzas no cabían en ese esquema y por ende las organizaciones privadas tradicionales de la sociedad civil tendían a formar opiniones favorables y justificativas de los esquemas reduccionistas y de carácter coactivo. En muchos casos los silencios, especialmente de los medios

de prensa, contribuían a la desinformación y la deformación de opiniones públicas.

En estas condiciones de bipolarismos y de bloques políticos, los rescucios de organización permitidos se filtraban en organizaciones de la sociedad civil tradicional, provistas de un nuevo sentido o bien, surgieron nuevos temas o reivindicaciones tales como: el humanitarismo, la ayuda solidaria a desplazados de los conflictos, las luchas ecológicas, instituciones de ayuda a personas pobres o menesterosas, reivindicaciones de género y demás campos de acción que para la decodificación e interpretación de los actores principales de la sociedad política dominante, resultasen relativamente inócuos o de menor sospecha de colaboracionismo con los movimientos políticos opositores.

En suma, las organizaciones de la sociedad civil de los sectores dominantes ceden, lo que es su primogenitura en otras sociedades, a favor de la sociedad política, la cual con sus funciones coactivas detienen y apuntalan el derruido orden social de Centroamérica. Las organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, cooperativas, movimientos de masas, etc) de las clases subalternas son practicamente conminadas a vincularse a la sociedad política emergente y a desarrollar sus funciones en condiciones de ocultamiento, lo cual resulta contradictorio a sus funciones esenciales de conducción y cohesión de intereses sociales similares. En estas circunstancias, se explica la relativa recesión de la actividad gremial, solidaria y política de muchos movimientos sociales en Centroamérica en los años ochentas y la mayor reducción de la sociedad civil en países con largos conflictos político militares.

En tales condiciones, se experimentó un vacío de organizaciones privadas o no gubernamentales, tanto de los sectores sociales dominantes como de las clases subalternas que atendieran, cohesionaran y condujeran a los sectores populares, especialmente a los grupos sociales en condiciones de pobreza, afectados por los conflictos y sectores de población socialmente vulnerables como las mujeres, niños, etc.

Aunque las primeras organizaciones no gubernamentales (ONG'S) de ayuda humanitaria, se remontan a las décadas de los años sesentas. La mayor parte de ONG'S surgieron y se desarrollaron en los años ochentas o noventas; en muchos casos en el marco de las contiendas bipolares. Ciertas organizaciones de asistencia humanitaria a población menesterosa, las cuales operaron en los años ochentas y noventas fueron una continuación de las labores iniciadas en décadas anteriores, las cuáles desde una inspiración más racional y humanitaria comprendieron la necesidad de orientación para las personas marginadas del sistema económicosocial y cultural.

Fue así como parte de la inspiración cristiana del Concilio Vaticano II y a inicios de los años sesentas, surgieron de la Iglesia Católica, organizaciones de asistencia para la población pobre, bajo el nombre de CARITAS, las cuales desarrollaron funciones de recepción de ayuda alimentaria de instituciones o personas, tanto a nivel nacional o internacional, para luego distribuir entre familias necesitadas. En muchas ocasiones se donaba ropa y medicina a familias pobres.

En la década de los ochentas, este tipo de instituciones que trabajan con ayuda alimentaria serán fortalecidas con fondos procedentes Naciones Unidas, Europa y Norteamérica. Según el Informe de la Comisión Kissinger, los Estados Unidos aportan a la región, unos 100 millones de dólares anuales en promedio, en concepto de ayuda alimentaria y a través del programa PL-480. Esta ayuda, según el mencionado informe, pretende ser un alivio a la situación de la desnutrición en la región (Comisión Kissinger, 1984).¹³

Actualmente, el programa norteamericano de ayuda alimentaria es administrado por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (AID), la cual funciona conjuntamente con el Servicio Católico de Socorro (CRS), para canalizar los alimentos a las organizaciones de CARITAS de cada país de Centroamérica.

Las diferentes y encontradas interpretaciones de las causas de la crisis económica económica, social y política de los países centroamericanos, elaboradas por distintos analistas o intelectuales de la sociedad civil centroamericana no coinciden en sus diagnóstico y mucho menos en las soluciones a los problemas de la vida social de la región. Ante ello y para dar cohesión a las percepciones de las sociedades civiles y políticas, la Comisión Kissinger, considera que Centroamérica tiene para finales de los años ochentas, necesidades financieras netas de 24 mil millones de dólares, para poder superar el déficit de la balanza de pagos e incrementar sus reservas; pero esa necesidad de fondos y su empleo productivo, requiere del cumplimiento de las siguientes condiciones: reducción de los niveles de violencia, mejorar política económica, mejorar el ambiente económico global (reducción de inflación), disminución de los factores que amenazan la seguridad nacional norteamericana (política de contra-insurgencia) y promoción del desarrollo humano (Comisión Kissinger, 1984).¹⁴

La percepción de los problemas y soluciones hechas por la Comisión Kissinger, servirán de marco conceptual de referencia para el desarrollo de acciones futuras de las organizaciones estatales o privadas de la región, relacionadas con los problemas señalados en el informe citado.

La orientación ideológica del informe Kissinger, refleja la preocupación por la reproducción del orden económico, político y cultural, para lo cual resulta particularmente importante, la promoción del desarrollo humano, a través del logro de los siguientes objetivos: 1o.) Disminución de la desnutrición, 2o.) Mejoramiento en los niveles educativos y 3o.) En materia de salud, se pretende el acceso universal a servicios de atención primaria y el control del crecimiento demográfico.

Para lograr estos objetivos se recomienda aumentar los suministros concedidos por el programa PL-480, capacitar y mejorar a las instituciones regionales que administran la ayuda alimentaria. También se sugiere mejorar la educación básica, desarrollar la formación técnica o vocacional y el fortalecimiento de las universidades; lo cual se concretizaría con una nueva alfabetización, reforzamiento de centros de enseñanza técnica como el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), concesión de becas, etc. En la medida de lo posible la ejecución de estas metas se hará a través de programas de asistencia técnica apoyados por la AID y preferentemente por medio de contrapartes nacionales formadas por organizaciones voluntarias privadas (ONG'S).

Además de estas recomendaciones de desarrollo humano, y de restauración de los requisitos básicos para el relanzamiento de la cultura dominante, el Informe Kissinger propone a los Estados Unidos, otorgar a El Salvador y a Honduras mayores niveles de ayuda militar. Recomendando específicamente para Honduras una mayor dotación para asumir el papel de gendarme regional: "... a fin de conseguir un poder confiable de disuasión y de enfrentar renovados esfuerzos para crear movimientos subversivos" (Comisión Kissinger, 1984).¹⁵

De las referencias anteriores, se deriva la preocupación norteamericana por la restauración de la sociedad civil y la mayor consolidación de la sociedad política (ejércitos), ante las luchas de las clases subalternas. Todas estas preocupaciones y esfuerzos no son espontáneos y gratuito, ya que responden a la concepción geopolítica de seguridad regional norteamericana.

La dualidad de la política norteamericana para la región de Centroamérica, a finales de la década de los ochentas, impone serias restricciones para el desarrollo y consolidación de la sociedad civil. Las funciones de las ONG'S, se limitan a lo tolerado por los regímenes militares de la región, lo cual restringe las acciones e impacto de los programas de ayuda o desarrollo humano que las ONG'S impulsan.

Por otro lado, la restauración y consolidación ideológica de la sociedad civil, quedará en suspenso hasta el logro de la pacificación de

Centroamérica y sólo a través de procesos de diálogo y negociación política, los cuales de suyo constituyan la base sobre la que se construyan los nuevos consensos nacionales.

Los países de Centroamérica presentan diferencias importantes en términos sociales y políticos como anteriormente se ha señalado, no obstante, el denominador común es la situación global de subdesarrollo y de crisis con diferentes gradaciones. En tal sentido, los programas a ayuda internacional, dirigidos a instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales van dirigidos a las distintas facetas del subdesarrollo y pobreza endémica de la región; sus campos prioritarios de acción son: ayuda de emergencia a refugiados, desplazados, etc., asistencia alimentaria, reactivación económica y desarrollo social.

La ayuda alimentaria han tenido una gran relevancia, tanto por sus consecuencias mitigantes para el problema del hambre como por su impacto político en las poblaciones a las que se suministra dicha ayuda. La principal agencia en la región es el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que otorga recursos a programas gubernamentales, según la capacidad operativa de las agencias estatales (Garst, 1992).¹⁶

Algunas de las poblaciones beneficiarias de los programas de alimentos se consideran "clientela política" del personaje, partido o institución que distribuye la ayuda. Sin embargo, esta consecuencia o función latente se ha reducido con la modalidad de "alimentos por trabajo", la cual exige a los beneficiarios, la realización de obras comunales que dignifican el trabajo y justifican la paga con alimentos; disminuyéndose así el "clientelismo".

La mayor parte de la ayuda alimentaria se distribuye por medio de instituciones gubernamentales y los programas de menor impacto son distribuidos por organismos internacionales no gubernamentales. Los programas y organizaciones más destacados en este rubro son: Programa Mundial de Alimentos y PL480 Título II (Public Law, Title II-Emergency and Private Assistance Programs). Las organizaciones distribuidoras más significativa son: CARE, Catholic Relief Services (CRS), CARITAS, CESAD y otras descritas en el cuadro número uno de Anexos.

En lo referente a organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica, según investigaciones recientes, el número aproximado de fundaciones y organismos afines de Centroamérica sumaba un total aproximado de 1331 instituciones esencialmente de naturaleza jurídica privada (Fundación Arias, 1992)¹⁷

El estudio anteriormente citado, hace una clasificación de fundaciones y organismos afines en base sus respectivos campos de acción,

distigiéndose un poco más de treinta categorías, de las cuales las de mayor frecuencia son: grupos de población con el 15.7 %, asistencia económico-social (11.3 %), capacitación (10.2 %), desarrollo (7.4 %), salud, farmacodependencia, nutrición y rehabilitación (8.7 %). Las cinco categorías de campos de acción representan más de la mitad de todas las organizaciones no gubernamentales existentes en Centroamérica hasta 1992. La categoría grupos de población incluye campos específicos como: discapacitados, etnias, familia, juventud, mujer, niñez y tercera edad. Para una idea más completa de la distribución de frecuencias absolutas de las ONG'S de Centroamérica, clasificadas según campos de acción, véase Cuadro No. 2 de anexos.

Considerando el número de fundaciones y organismos afines por país, resultan datos sumamente curiosos. El Salvador es el país con menores frecuencias de este tipo de organizaciones. Nicaragua y Guatemala tienen proporciones similares y Honduras y Costa Rica destacan con las mayores frecuencias, tal como puede apreciarse en la tabla y gráfico correspondiente.

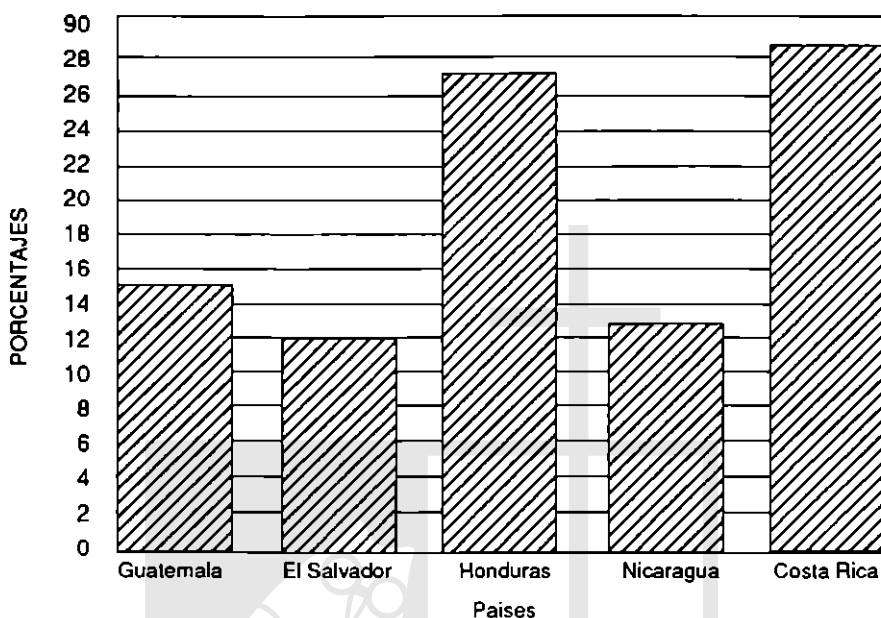
Tabla 1
Frecuencias Absolutas y Relativas de Fundaciones
y Organizaciones
Según Países de Centroamérica, 1992.

País	Frecuencia absoluta	Frecuencia relativa
Guatemala	212	15.9
El Salvador	169	12.7
Honduras	364	27.4
Nicaragua	208	15.6
Costa Rica	378	28.4
Total	1331	100.0

Fuente: Elaborado en base a datos de la Fundación Arias. "Guía de Fundaciones y Organismos Afines de Centroamérica, 1992. P-P: 497-501

Los datos anteriormente aludidos, sugieren una hipótesis explicativa de la generación de este tipo de organizaciones. Los países centroamericanos con menores niveles de conflictividad político-militar al interior de sus respectivos territorios observan mayores frecuencias de organizaciones no gubernamentales (Casos de Costa Rica y Honduras). Por el

Gráfica N° 1
Frecuencias relativas de fundaciones
por países de Centroamérica, 1992



contrario, los países con mayores niveles de conflictividad, al menos en la década pasada, reportan menores volúmenes de organizaciones no gubernamentales (Casos de El Salvador, Nicaragua y Guatemala). Esta hipótesis resulta compatible con los datos cuantitativos y con las consideraciones cualitativas señaladas como es: el cierre de los espacios de organización en situaciones de crisis sociales manifestadas en las dimensiones político-militares.

Costa Rica presenta un desarrollo mayor de las ONG'S, dirigidos a la asistencia económico-social y técnica, al fomento de centros de capacitación, programas de desarrollo e investigación, alfabetización y de educación, formación en gestión cooperativa y capacitación campesina.

Dadas las condiciones de distribución de la propiedad y del ingreso en Costa Rica, resulta coherente el mayor desarrollo de la sociedad civil en este país. El resultado actual de las organizaciones no gubernamentales y la relativa consolidación de la sociedad civil también se explica por la acumulación histórica de experiencias y la reducción de los aparatos militares, sistemáticamente sostenida en este país.

En Honduras, las organizaciones no gubernamentales más destacadas son las de capacitación, especialmente comunitaria y campesina. También son importantes las organizaciones de carácter asistencialista y de promoción de grupos sociales en situación de pobreza o vulnerabilidad. En mucha de estas organizaciones ha sido destacado el papel de las iglesias, principalmente la Iglesia Católica, en la lucha por los espacios sociales de acción frente a las restricciones castrenses.

En Nicaragua, el desarrollo de las ONG'S, en la década de los ochentas, se vincula a instituciones religiosas, tanto nuevas como tradicionales (CARITAS, Menonitas, etc); originalmente todas ellas desarrollan un trabajo de asistencia inmediata a poblaciones afectadas por los conflictos o en situaciones de pobreza extrema. Sin embargo, actualmente, empieza a perfilarse una tendencia al aumento instituciones dedicadas a la capacitación, organización sociocultural, desarrollo y formación de grupos de población (organizaciones feministas).

En Guatemala, la crisis económica y los conflictos étnicos y políticos, expresados de alguna manera en la creciente guerra entre las Fuerzas Armadas gubernamentales y el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), minimizan los espacios de acción y desarrollo de las ONG'S. Instituciones católicas y evangélicas ejecutan acciones fundamentalmente de asistencia y secundariamente, de desarrollo rural comunitario con poblaciones campesinas e indígenas, pero todo ello de modo incipiente, debido a las persecuciones u operativos del ejército.

II. Crisis de la sociedad civil y las nuevas organizaciones no gubernamentales en El Salvador

Según los datos de fundaciones y organismos afines, El Salvador registra el menor número de ONG'S. Esto de acuerdo a la hipótesis formulada antes, resulta coherente, si se consideran los doce años de guerra civil y lo cual significó una reducción de los espacios sociales de los organismos privados de la sociedad civil, especialmente, de aquellos que atienden las necesidades, la cohesión y conducción de las clases subalternas.

El recuento de organizaciones, en base a los datos de la Fundación Arias, los mayores volúmenes de ONG'S, se registran en los campos de acción: grupos de población formados por asociaciones de mujeres, niños y tercera edad (17.2 %); asistencia económica, social o técnica (11.8 %); capacitación (10.7 %); farmacodependencia, salud, nutrición y rehabilitación (11.2 %). El resto de instituciones tienen menores frecuencias y son menos del 50 % del total de ONG'S existentes en el país.

Actualmente, El Salvador, afronta una transición política a través de la desmilitarización de la sociedad, luego de la firma de los acuerdos de paz en 1992. En este marco de nuevas condiciones, se abren espacios para la operación de las ONG'S, las cuales crecerán cuantitativa y cualitativamente en los próximos años, asumiendo papeles de asistencia y desarrollo, en interacción con las comunidades, pero a la vez, exigiendo al Estado el cumplimiento y garantía, tanto de los derechos humanos individuales como de los derechos humanos económicos, sociales y culturales (El Salvador, Constitución, 1992).¹⁸

El fortalecimiento de la sociedad civil y la creación de un consenso nacional, requiere de las funciones de organismos orientadores de grupos de población y movimientos sociales en sus respectivos procesos de organización y participación social; por medio de ellos, se irá creando una sociedad más democrática y participativa.

Esta tesis, es producto histórico de la emergente sociedad civil en su interacción con los grupos de población, en condiciones muchas veces hostiles, para el desarrollo de las ONG'S. Por ello, el estudio de las ONG'S debe aproximarse a su historia, es decir desde la década del conflicto político y militar. En este sentido, el surgimiento y fortalecimiento de las ONG'S ha respondido a los siguientes factores de reproducción. (González, Víctor, 1991).¹⁹

a) *Ayuda económica de los Estados Unidos a El Salvador*, por transferencia de fondos, para el apoyo a la balanza de pagos, venta de alimentos y donaciones. En el programa de donación de alimentos, a través del PL-480, se reforzó a: Catholic Relief Services e instituciones gubernamentales. La ayuda económica dada por AID, permitía mantener relaciones con 68 organizaciones no gubernamentales, de las cuales el 54.4 % financiaban sus operaciones con fondos de esa agencia. A finales de los ochentas, la Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), los programas de privatización y sectores empresariales, concentraban el 80 % de la ayuda de AID. En el cuadro No.3 se detallan algunos de los destinos de la ayuda otorgada por AID.

b) *Las Reformas a inicios los años ochentas*, contribuyeron a la formación de asociaciones civiles, especialmente cooperativas de carácter agropecuario; fortaleciéndose el movimiento cooperativo, en dos grandes confederaciones: Confederación de Asociaciones Cooperativas de la Reforma Agraria (CONFRAS) y Confederación de Asociaciones Cooperativas de El Salvador (COACES). En estas condiciones surgió la Unión Nacional Obrera Campesina (UNOC), la cual congrega sectores cooperativistas y trabajadores (González, 1991).²⁰

El desarrollo de este tipo de organizaciones, generó un efecto multiplicador de otras organizaciones no gubernamentales, las cuales prestaban servicios o ayuda al movimiento obrero y cooperativo de El Salvador

c) *El empobrecimiento y los costos sociales del conflicto*, generados por la crisis económica, explicable por la inflación, fuga de capitales, recesión, etc, elevaron el número de familias pobres e incrementándose así, las " exportaciones de población" a otros países y los movimientos de población desplazada hacia los centros urbanos más importantes del país, especialmente los próximos a zonas conflictivas.

Las primeras organizaciones de asistencia a la población pobre o desplazada fueron las comunidades católicas y luego se fueron sumando a este esfuerzo otras organizaciones religiosas. Posteriormente, surgen y se desarrollan organizaciones no gubernamentales especializadas en asistencia en salud, vivienda, capacitación, etc. Las respuestas del gobierno frente a estas iniciativas, fue la creación de la Comisión Nacional de Desplazados (CONADES). En este período se iniciaron, en el país, las operaciones de la Cruz Roja Internacional. Por su parte, los desplazados crean el Comité Cristiano Pro Desplazados (CRIPDES) en 1984.

Por otro lado, los costos sociales y políticos del conflicto, a finales de los años ochentas, llevaron a un buen número de fuerzas sociales al intento de reconstrucción de una sociedad civil, frente a la experiencia del "Debate Nacional", en 1988. Para este evento se convocó: a 19 organizaciones de la empresa privada, las cuales representaban el 18.6 % de los invitados; un total de 51 organizaciones profesionales, instituciones educativas, culturales y humanitarias que representaban el 50 % de los invitados y un tercer bloque, formado por organizaciones laborales y populares que representaban el 32.4 % de los invitados (Montes, 1988).²¹

Uno de los objetivos del Debate Nacional fue la búsqueda del consenso para la paz y la solución política del conflicto; además de generar una opinión mayoritaria a favor este propósito, se hicieron señalamientos a la realidad social del país, caracterizada como: "injusticia estructural marginadora de la inmensa mayoría, que imposibilita la reproducción material y espiritual de la mayor parte de la población " (Montes, 1988).²²

Los alcances del debate nacional fueron de tipo moral y no tuvieron un mayor impacto político inmediato, pero sus acuerdos sirvieron de base histórica para el surgimiento de y consolidación ulterior de la sociedad civil, frente al Estado y las fuerzas políticas en contienda. Tanto las consecuencias etico-políticas como organizativas derivadas del Debate

Nacional, han influido en los acuerdos de paz y en el desarrollo de la sociedad civil.

d) *La Cooperación Internacional.* Mientras los Estados Unidos enviaban ayuda económica y militar para reforzar a los gobiernos salvadoreños, la cooperación internacional de otros Estados e instituciones privadas internacionales, propiciaban el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Estas acciones produjeron un efecto indirecto de control del Estado, en términos de mejorar el respeto y garantía de los derechos humanos, a la vez que se promovía a nuevos actores sociales: las ONG'S.

Las principales fuentes de financiamiento de las organizaciones no gubernamentales de El Salvador, en los últimos años, han sido organismos similares de otros países: Europa, Estados Unidos, Canadá, etc. Dichos fondos fueron orientados para la ayuda en sobrevivencia, asistencia humanitaria, repatriaciones y repoblamientos.

Al aproximarse al final de la guerra y posteriormente, con la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno y el FMLN, se ha dado un crecimiento cuantitativo y cualitativo de las organizaciones no gubernamentales; lo cual se traduce en un reforzamiento de la sociedad civil a través de las ONG'S.

En una muestra de aproximadamente 100 organizaciones no gubernamentales, se pudo constatar que aproximadamente la tercera parte de las ONG'S iniciaron sus operaciones entre 1988 y 1991. Muchas ONG'S carecen de personalidad jurídica, pero eso no impide el desarrollo de actividades y su potencialidad de crecimiento para 1993 y los años futuros.

El estatus legal de la personalidad jurídica no es determinante para la realización de operaciones de las organizaciones no gubernamentales, pero su posesión es un requisito legal que facilita sus acciones y significa: el reconocimiento del estado y de la sociedad de una personalidad jurídica, identificada con determinados objetivos y formas de organización.

Según el estudio muestral, los tipos de personalidad jurídica registrados por las ONG'S, eran los siguientes: Entidades privadas de Utilidad Pública (55.6 %); Sociedades Mercantiles (4.4 %); Cooperativas (3.3 %); Misión Internacional (2.2%); En Trámite (13.3%); Institución Eclesiástica (1.1%) y No Determinado (20 %)(Ver Cuadro No.4). De los datos, se concluye: la mayor parte de ONG'S están jurídicamente como corporaciones o fundaciones privadas de utilidad pública e inscritas en los registros correspondientes del Ministerio del Interior.

Por el tipo de organización, lo cual está asociado con objetivos y acciones desarrolladas por las ONG'S, la mayor parte de las mismas son calificadas como instituciones de promoción humana y desarrollo social (61 %); la mayor parte de estas organizaciones trabajan directamente con poblaciones específicas de sus respectivos proyectos. En segundo nivel de importancia, aparecen los Centros de Estudios, los cuales generalmente hacen investigaciones, consultoría, asesorías, etc. Los cuerpos coordinadores, son instancias de organización creados por cooperativas, asociaciones comunitarias o de asistencia que integran un nivel superior de planificación y ejecución de esfuerzos entre organizaciones afines.

De acuerdo a las áreas de trabajo, las ONGS, manifiestan 16 modalidades, las cuales van desde asistencia a niños, ancianos en situación de abandono o pobreza hasta organizaciones que desarrollan varios tipos de actividades en diferentes áreas y las cuales representan el 46.6 % del total de ONGS. También destacan, organizaciones con actividades de promoción social (14.8 %), estudios e investigaciones (11.4%). El resto de actividades se tienen individualmente menor proporción y se refieren a las áreas de salud, asistencia de emergencia, producción económica, estudios etc, las cuales suman 27.2 %.

La mayoría de organizaciones no gubernamentales trabajan directamente con familias en situación de pobreza (52.8%). Entre estas organizaciones se hallan, tanto entidades privadas de utilidad pública como organizaciones comunales. La mayoría de organizaciones que trabajan con personas pobres, son de promoción humana y desarrollo social; pero algunos centros de estudio han desarrollado investigaciones sobre la situación de pobreza de las familias salvadoreñas.

La finalización del conflicto político-militar y la consolidación del proceso de paz ha provocado una serie de consecuencias en favor del fortalecimiento de la sociedad civil. En primer lugar, buena parte de la energía social involucrada en el conflicto, especialmente de intelectuales, buscan actualmente formas de organización para orientar, movilizar o prestar servicios a sectores sociales tradicionalmente marginados u oprimidos. Así mismo, la apertura de espacios sociales y políticos para la participación democrática, estimulan la organización popular en diferentes sentidos: asociaciones de vecinos, sindicatos, cooperativas, asociaciones cívicas, etc.

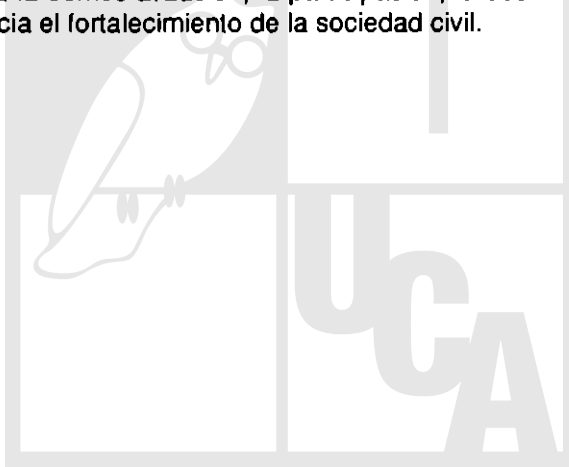
Por otro lado, la experiencia histórica de la guerra, la apertura informativa de los medios de comunicación y otros factores, han permitido la toma de conciencia de sectores de las clases medias o altas, para la organización e impulso de acciones de asistencia o promoción humana en comunidades pobres.

Todos estos esfuerzos conducen a una nueva dimensión social del país con un reforzamiento de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales asumen papeles más decisivos para el desarrollo social, la promoción humana y la prestación de servicios. Por ello, algunas reflexiones clasifican a las organizaciones no gubernamentales en dos tipos: instituciones de movilización social e instituciones de servicios técnicos.

Esta dicotomía de las organizaciones no gubernamentales, no niega la tendencia de muchas de ellas para desarrollar, tanto acciones de movilización social como de servicios técnicos.

Pero el papel de las ONG'S no se reduce unicamente al contenido de la anterior tipología, potencial o latentemente, desarrollan labores de fortalecimiento de la sociedad civil, en un proceso de disminución del poder de los aparatos coactivos del Estado (Ejército) y de la disminución relativa de otros órganos de la sociedad política (Partidos e instituciones estatales).

Por su diseminación en todo el tejido social, las ONG'S, desempeñan una función importante en la consolidación intelectual y orgánica de un nuevo bloque histórico en el país. El consenso predominante entre ellas, gira en torno a la democratización, la participación, la desmilitarización y en consecuencia el fortalecimiento de la sociedad civil.



ANEXOS

Cuadro No.1
Organizaciones que Distribuyen Ayuda Alimentaria
en Centroamérica.

Organización	Tipo de ayuda
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	Programas de ayuda en cada país de Centroamérica, para de desplazados y refugiados (Naciones Unidas).
CARE	Distribuye alimentos a través de agencias gubernamentales (Privada Internacional).
Catholic Relief Services (CRS)	Agencia de desarrollo y ayuda, dona alimentos a Guatemala y El Salvador, a través de CARITAS.
Comité Evangélico Salvadoreño de Servicio y Desarrollo (CESAD)	Donaciones alimentarias de AID-El Salvador, a población desplazada.
World Share	Agencia de AID con programas urbanos y de servicio social (Guatemala), a través de alimentos por trabajo y pagos monetarios, respectivamente.
Banco de Granos y ONG'S Canadienses	Con fondos del Gobierno Canadiense y de productores agrícolas privados de Canadá, reparte ayuda alimentaria a través de Comité Central Menonita y Food the Children.
Comunidad Europea	Donaciones de leche en polvo, cereales y aceites; enviados a de países de Centroamérica, a través de Euronaid, Cresthale, Oxfam, Aiuti Mondiale, etc.

Fuente: Garst, Rachel. La Ayuda Alimentaria al Istmo Centroamericano. CADESCA, 1992.

Cuadro Nº 2
Fundaciones y organizaciones por país y campo de acción
Centroamérica, 1992

Campos de Acción	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total
Agresión y Maltrato	0	0	1	2	0	3
Asistencia Económica, Social y Técnica	37	20	35	19	40	151
Autogestión	2	6	10	3	1	22
Beneficencia	1	0	1	0	4	6
Capacitación	25	18	45	21	27	136
Comunicación	2	0	5	5	4	16
Coordinación	8	1	6	5	11	31
Desarrollo	30	9	0	20	39	98
Educación	17	8	0	15	36	76
Emergencias	2	2	0	2	2	8
Promoción de Empresas y Microempresas	10	3	18	2	5	38
Grupos de Población	21	29	84	22	53	209
Infraestructura	0	1	3	5	0	9
Investigación	5	3	10	11	35	64
Medio Ambiente	3	2	8	0	13	26
Organización	1	5	11	9	3	29
Patrimonio	0	0	1	2	3	6
Producción	5	11	9	11	12	48
Promoción Educativa o Cultural	3	2	6	11	14	36
Promoción de la Paz y la Democracia	1	0	1	3	4	9
Promoción Religiosa	3	2	7	3	3	18
Salud, Nutrición, Farmacodependencia y Rehabilitación	14	19	40	16	27	116
Sector Informal y Marginal	4	8	16	4	8	40
Sector Rural	7	5	20	4	10	46
Sector Turístico y Urbano	2	0	6	2	1	11
Solidaridad	1	0	3	1	5	10
Tecnología						
Apropiada	1	6	3	0	10	20
Tradiciones	0	0	0	3	2	5
Víctimas de Guerra	0	3	1	4	2	10
Vivienda	7	6	14	3	4	34
Total	212	169	364	208	378	1.33

Fuente: Elaborado en base a: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. "Guía de Fundaciones y Organismos Afines de Centroamérica", 1992.

Cuadro No.3
Donaciones de AID a ONG'S en El Salvador
(En miles de dólares)

Organización	Año Fiscal 1985	Año Fiscal 1986	Año Fiscal 1987
Soporte a Sector Privado			
FEPADE	0	0	6,000
FUSADES	8,813	18,051	33,807
Empresarios Juveniles	300	650	3,000
IESC	500	1,000	500
Subtotal	9,613	19,701	43,307
Porcentaje del total	35 %	66%	80%
Pacificación			
Reforma Agraria			
AIFLD	2,000	2,500	2,500
Tecnología y servicio	650	1,050	1,500
Subtotal	2,650	3,550	4,000
Porcentaje del Total	10 %	12%	7 %
Desplazados			
CESAD	4,910	3,101	0
Caballeros de Malta	0	0	500
OEF Internacional	464	0	42
Proyecto Hope	2,645	933	1,100
World Relief	571	442	925
Subtotal	8,950	4,476	2,567
Porcentaje del total	31 %	15 %	5 %
Miscelaneos			
CENITEC	0	0	600
Subtotal	0	0	600
Porcentaje del total	0	0	1 %
Miscelaneos	Proyectos de	Servicio y	Desarrollo
CALMA	0	220	0
Sociedad Salesiana	0	0	1,100
Asociación Demográfica	6,025	2,000	0
Save the Children	600	0	1,300
Fundación Teletón	0	0	1,435
Subtotal	6,625	2,220	3,835
Porcentaje del Total	24%	7%	7%
TOTAL	27,478	29,947	54,309

Fuente: AID El Salvador. Referido por The Inter-Hemispheric Education Resource Center. "Private Organizations with U.S. Connections El Salvador". Mimeo. Pag.7

Cuadro No.4
Frecuencia, Según Estatus Legal de las ONGS

Estatus Legal de las ONGS	Frecuencia relativa %
Entidad Privada de Utilidad P.	55.6
Sociedad Mercantil	4.4
Cooperativa	3.3
Misión Internacional	2.2
En trámite	13.3
Institución Eclesiástica (Católica)	1.1
No determinado	20.0
Total	100.0

Fuente: Muestreo de ONGS.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Cuenca, Breny. "Crisis Nacional y ONGS". PREIS-Programa Regional de Investigación sobre El Salvador, mimeo, San Salvador, 1990.
2. González, Victor. " Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): Nueva expresión de la sociedad civil salvadoreña. PREIS, San Salvador, 1991. Pag.20.
3. Torres Rivas, Edelberto. " Crisis del Poder en Centroamérica". EDUCA, Centroamérica, 1989. P: 71.
4. Portelli, Hugues. "Gramsci y el Bloque Histórico ". Editorial Siglo Veintiuno, México. 1978.
5. Ibid, Pag. 18
6. Ibid. P-P: 24-27.
7. Ibid. Pag. 30
8. Ibid. Pag. 30
9. Torres Rivas. Op. Cit. Página 72.
10. Ibid. Página: 77.
11. Ibid. Pag. 77
12. Echeverría, Santiago. " La democratización del país como principio de solución a la crisis y al conflicto armado." Revista de Estudios Centroamericanos (ECA), 1990, 503. P-P: 729-745.
13. Comisión Kissinger. Informe de la Comisión Nacional Bipartita Sobre Centroamérica. Ed. Diana. México. 1984. P-P: 92-93.
14. Cfr. Ibid. P-P: 84-144.
15. Ibid. Página 136.
16. Garts, Rachel. " La ayuda alimentaria al Istmo Centroamericano". CADESCA. 1992. P-P: 138-142.

17. FUNDACION ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO. " Guía de Fundaciones y Organismos Afines de Centroamérica ", 1992.
18. La Constitución de la República de El Salvador, en su Art. 1, inciso 2o. dice: " En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social."
19. Cfr. González, Víctor. " Las organizaciones no gubernamentales -ONG'S: Una nueva expresión de la sociedad civil salvadoreña." p-p: 55-68.
20. Ibid. Páginas: 56-57.
21. Montes, Segundo. " El Salvador 1988: Estructura de Clases y Comportamiento de las Fuerzas Sociales ". Departamento de Sociología y Ciencias Políticas. San Salvador, 1988. P-P:60-72.
22. Ibid. Pag. 68.

