

# CUADERNOS DE HISTORIA 23

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS HISTÓRICAS  
UNIVERSIDAD DE CHILE DICIEMBRE 2003



## LA LARGA Y ANGOSTA HISTORIA DE LA SOLIDARIDAD SOCIAL BAJO RÉGIMEN LIBERAL (CHILE, SIGLOS XIX Y XX)<sup>1</sup>

*Gabriel Salazar V.*<sup>2</sup>  
Universidad de Chile

### I

#### *Siglo XIX: el ministerio social de las sombras*

**E**n los tres períodos en que el modelo liberal ha sido dominante en Chile (república portaliana, ciclo parlamentarista y democracia neoliberal) nunca ese modelo, en tanto que tal, se ha hecho responsable, ni institucional ni políticamente, de los problemas sociales y cívicos que ha generado su particular forma de asumir el Mercado (liberal) y el Estado (liberal).

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el Congreso Nacional de ONG de Desarrollo. Pícarquín, Santiago, 26-28 noviembre de 2000. Una versión extractada de la misma fue publicada en M.E. Díaz *et al.* (eds.), *Congreso Nacional de las ONGs en Desarrollo* (Santiago, 2001. ACCION), vol. I, pp. 39-47.

<sup>2</sup> Doctor en Historia Económica y Social (University of Hull, U.K.). Profesor Titular del Departamento de Ciencias Históricas de la Universidad de Chile.

Y la razón es que, en la lógica de ese modelo, la “cuestión social” (pobreza, marginalidad, degradación del civismo ciudadano) *no existe*, ni como problema, ni como derivación del mismo modelo liberal, sino, solo como consecuencia directa de las opciones inadecuadas tomadas libremente por los individuos. Según esa lógica, el modelo liberal garantiza oportunidades para hacer opciones libres, pero no garantiza que todos van a tomar las decisiones ‘correctas’ (que aseguren la integración exitosa a los beneficios que ofrece ese sistema). El error o el fracaso se computa a la responsabilidad de los sujetos, no a la del sistema.

De acuerdo con la misma lógica, las consecuencias negativas que puedan derivarse de las ‘opciones equivocadas’ no solo se apiñan (como adecuado castigo) sobre las espaldas de los mismos individuos que, por las razones que sea, se equivocaron, sino que también deben corregirse mediante otras opciones individuales libremente decididas. De modo que, respecto a la “cuestión social” (suma histórica de la pobreza, la marginalidad y la degradación ciudadana), el sistema liberal, en tanto que Mercado y en tanto que Estado, *no está obligado* a definir ninguna política social de carácter sistémico, sino, tan solo garantizar que otras opciones libremente tomadas por los individuos (o sea: por intervención de la iniciativa privada) la resuelvan. Para el sistema liberal de todos los tiempos, la llamada “cuestión social” –que es subproducto de la acción privada– o es resuelta por la misma acción privada o no tiene solución. Dicho de otro modo: los errores cometidos en el seno de la sociedad civil deben ser resueltos por la misma sociedad civil. Esto guarda correspondencia no solo con la naturaleza automática del Mercado, sino también con la de un Estado que –por ser reflejo de ese Mercado– no puede ni debe estructurarse para hacerse cargo de errores individuales, ni mucho menos gobernar centrado en políticas sociales. Lo social, si por esto se entiende lo que se acumula en la “cuestión social”, no constituye la esencia ni del Mercado ni del Estado (liberales). Estos, por tanto, deben construirse y funcionar descontaminados de un problema que es de la exclusiva responsabilidad privada (individual o colectiva) de la Sociedad Civil.

Como resultado de eso, en Chile, a la vera de los modelos liberales, han surgido históricamente diversos actores no sistémicos y no gubernamentales –engendros propios de la Sociedad Civil– que se han abocado, por iniciativa privada, a resolver la llamada “cuestión social”. Sin fines de lucro, naturalmente. Las iniciativas tomadas por estos actores, al entrecruzarse, han configurado una red o espacio público de segundo grado: no nacional, ni internacional (ámbitos dominados por el sistema liberal), sino local; no estrictamente político, sino social o comunitario; no necesariamente público ni necesariamente privado, sino algo de todo eso, y a veces, menos que todo eso. Es el

ámbito donde el sentimiento filantrópico de individuos y/o comunidades inspira acciones solidarias que avanzan privada o comunalmente contra las patologías de la cuestión social (pobreza, marginalidad y degradación ciudadana) dejando a la cúpula política del modelo liberal en libertad para *no* actuar con responsabilidad sistémica ante tales patologías. Es en este espacio público de segundo grado donde han aparecido y se han desarrollado las *obras de caridad* de las iglesias cristianas y las fundaciones privadas de “beneficencia”; las *acciones cívicas* de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los Organismos Técnicos de Ejecución (OTE) y las Consultoras o Ejecutoras de los programas sociales de las políticas públicas y, también, los *proyectos de desarrollo local* de los municipios descentralizados.

En la lógica del sistema liberal, la Sociedad Civil perpetra acciones privadas (equivocadas) que engendran la cuestión social, pero también acciones privadas (compensatorias) que apuntan a corregir y eliminar aquello que han engendrado. La “cuestión social”, por tanto, es un problema específico *de* la Sociedad Civil. Es el mercado moral de sus equivocaciones y rectificaciones. Frente a ese inquieto movimiento de faltas y contriciones, el Estado Liberal, en tanto agencia de ‘sistema’, no tiene otra responsabilidad sino la de *no* intervenir. Frente a eso, se lava las manos<sup>3</sup>.

Durante el siglo XIX, el Estado chileno tuvo, para todo efecto estratégico, una evidente definición liberal, pues vivió preocupado de expandir económica y militarmente las fronteras externas en dirección al mercado virreinal del Perú (descuidando su expansión hacia el Pacífico) y de firmar tratados de libre comercio con las grandes potencias del Atlántico Norte. Esto llevó a los gobiernos liberales del siglo XIX a definir la política interior solo como palanca de apoyo de la política exterior y como disciplinamiento de su ‘retaguardia’; esto es: asegurando la cohesión político-militar del Estado y la férrea gobernabilidad de los estratos inferiores de la sociedad.

Habiendo tomado esta opción, los gobiernos del siglo XIX no manifestaron ni interés ni voluntad sistémica para desplegar políticas de *desarrollo interior*, ni en el plano de la industrialización, ni en el de la urbanización, ni en la educación popular, ni, en general, en el ancho plano de lo social. La responsabilidad administrativa respecto de lo productivo y lo social fue delegada y diluida al interior de las extensas atribuciones que la Ley Orgánica de

<sup>3</sup> Para una visión amplia de este tema, P. Anderson, A. Boron *et al.*, “La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social”, en E. Sader & P. Gentili (comp.), *La trama del neoliberalismo* (Buenos Aires, 1999. Eudeba), pp. 89-128. También D. Heater, *What is Citizenship?* (Malden, MA, 1999, Blackwell).

1854 otorgó en esas materias a los Municipios, ley que, por lo demás, al no incluir ningún ítem de financiamiento adecuado, anuló de hecho la capacidad de maniobra de esas entidades. Es claro que el Estado Portaliano, en lo que hace a los problemas del desarrollo interior, diluyó su responsabilidad *descentralizando y municipalizando* el tratamiento de los mismos. Sin embargo, al no entregar recursos suficientes para hacer posible el desarrollo a través de los municipios, éstos, durante la segunda mitad del siglo XIX, fracasaron ruidosamente en cumplir las tareas que les habían sido ‘delegadas’<sup>4</sup>. La crisis económica y social, por tanto, estalló sin paliativos y, desde 1900, la “cuestión social” se convirtió en una marejada odiosa que sobrepasó la capacidad política del modelo liberal. Ante ella, habiendo fracasado la vanguardia desarmada de los municipios, solo quedó en pie lo que buenamente podía hacer la filantropía privada. La situación, a comienzos del siglo XX, se tornó, por esto, grave. El riesgo de una explosión social de proyección revolucionaria era altamente probable. Y se hizo evidente que, hacia 1908, el sistema liberal necesitaba desesperadamente ser socorrido en un doble sentido por la acción privada de la sociedad civil: en lo social, para *apaciguar* a los pobres, y en lo político, para *salvar* el sistema. Se requería un esfuerzo solidario excepcional. Una respuesta cristiana y filantrópica de rango ejemplar, en niveles acreedores a la beatificación o la santificación. Y, en verdad, los católicos y los hombres buenos que captaron la gravedad del momento (fue entonces cuando surgieron, también, las primeras iglesias evangélicas en Chile) respondieron con acrecentado fervor. Se inició, así, una verdadera cruzada apostólica para ayudar a los pobres. Pero, como se verá, eso no fue suficiente.

Es que la crisis del modelo liberal era, a comienzos del siglo XX, compleja. En el plano estricto del desarrollo económico, por ejemplo, el fracaso de la política interior de descentralización dejó el mercado doméstico abierto para que los empresarios extranjeros desplegaran en él, no precisamente su beatitud solidaria, sino su reconocida *expertise* capitalista y su renovado espíritu colonizador. Y Chile, como denunció el ingeniero Tancredo Pinochet Le Brun, resultó “invadido” por los extranjeros, dejando en evidencia, como denunció por su parte el latifundista Francisco Antonio Encina, la “inferioridad económica” de nuestro modelo liberal..

De este modo, hacia 1910, los chilenos de todas las clases vieron cómo marchaban, a lo largo y ancho del país, dos valientes adalides surgidos de la crisis liberal: los piadosos ‘cruzados’ que solidarizaban privadamente con la

<sup>4</sup> Ver de G. Salazar, “El municipio cercenado...”, en G. Salazar y J. Benítez (eds.) *Autonomía, espacio, gestión: el municipio cercenado* (Santiago, 1998. ARCIS-LOM), *passim*.

masa social atiborrada en los conventillos y, codo a codo con ellos, los imperterritos 'cruzados' extranjeros que laboraban —también privadamente— en beneficio de la acumulación mundial del capitalismo. Así, junto a la creciente legitimación social de la Iglesia Católica y sus múltiples fundaciones de caridad, creció el liderazgo nacional del conglomerado empresarial extranjero y sus múltiples casas comerciales, bancos y compañías capitalistas. Flotando como nube sobre la redoblada marcha de tales cruzados, el Estado Liberal pudo, atildado todavía dentro de una irresponsable "paz veneciana", vivir una larga agonía constitucional, una nerviosa decadencia oligárquica, una progresiva corrupción cívica, recurrentes estallidos de ineficiencia administrativa y, como resultado de todo eso, un proceso circular de parlamentarización política que lo alejó de todo contacto directo con la sociedad civil<sup>5</sup>.

La irresponsabilidad del modelo liberal con la "cuestión social" generó así el gran vacío en el que la 'caridad cristiana', de ser un gesto individual privado, pudo transformarse en una red institucional prominente del espacio público. De este modo, la Iglesia Católica, a su poder fáctico moral tradicional, agregó, durante el siglo XIX y comienzos del XX, un poder fáctico humanitario que la convirtió de hecho en el *socio estratégico* del Estado Liberal (dando a la unión de la Iglesia y el Estado un carácter utilitario para la supervivencia del 'sistema'). Con tal compañía, ese Estado pudo comportarse como un César político que se sostenía empuñando, en su diestra, la bolsa del mercader (extranjero); en su siniestra, la espada (nacional) del conquistador hacia fuera, y en su faz interior (social) la cruz de la filantropía cristiana. Se trataba, en el fondo, de una división liberal del trabajo estratégico, que trajo dividendos de largo plazo para la Iglesia Católica (pudo legitimarse entre las mujeres pudientes que 'llevaban' la caridad y entre las mujeres no-pudientes que la 'recibían') y para las compañías extranjeras (al menos hasta 1930), pero no así, ni tanto, para el Estado, pues éste, de un lado, no se legitimó entre los hombres de pueblo (que no querían filantropía, sino más trabajo, mejores derechos cívicos o, en su defecto, libertad marginal para delinquir o emborracharse) y de otro, no pudo continuar descargando en la iniciativa privada el tratamiento la "cuestión social" desde que ésta, hacia 1915, se convirtiera en un virtual monstruo de opinión pública. Pues este monstruo comenzó a proyectar su estallido final (político), no contra la Iglesia Católica ni contra el

<sup>5</sup> G. Salazar y J. Pinto, *Historia contemporánea de Chile* (Santiago, 1999. LOM), volumen I, capítulos III y IV.

empresariado extranjero, sino contra la oligarquía política enquistada por más de un siglo en el Estado<sup>6</sup>.

De este modo, del deficitario mercado interior del Estado Liberal fueron surgiendo, desde fines del siglo XIX, numerosas “fundaciones” filantrópicas vinculadas, por fe, con la Iglesia Católica. La proliferación y despliegue de esas fundaciones fue social y económicamente posible porque la Iglesia Católica había sido, desde los siglos coloniales, una importante receptora y recaudadora de fondos, que no solo provenían de donaciones gratuitas, sino también de un sistema tributario eclesiástico formal e informal, privado pero público, de antigua data y colonial consolidación. Tal sistema incluyó tributos como el diezmo, las primicias y los picos (que eran draconianamente recaudados por mercaderes privados), diversos derechos estolares (se pagaban a los párrocos), capellanías, canonjías, donaciones y prebendas que, un ítem con otro, transferían gruesos patrimonios privados al gran fondo eclesiástico. Sobre la base de este fondo ‘socialmente’ tributado, la Iglesia Católica pudo mantener y administrar –apoyándose en la vocación de servicio de disciplinados religiosos y religiosas– una red nacional de asilos, hospitales, lazaretos, casas de expósitos y colegios de diverso tipo. No hay duda de que la Iglesia desempeñó, para el Estado Liberal del siglo XIX, informal pero prácticamente, un Ministerio de Beneficencia Pública, que contribuyó a disimular y enmascarar la irresponsabilidad social de ese Estado, mientras acompañaba y sedaba –sin resolver– la pobreza y marginalidad extremas que experimentó por casi dos siglos el 60% de la población del país<sup>7</sup>.

Bajo esa extensa red institucional privada –pero de función pública– muchos católicos ‘pudientes’, siguiendo el ejemplo de su madre Iglesia, dieron libre curso a sus sentimientos de caridad, organizando y financiando múltiples corporaciones o fundaciones de beneficencia pública. Invertir parte del patrimonio familiar en esas fundaciones fue una operación que no solo satisfizo la conciencia moral de los donantes, sino también sus afanes de nobleza y distinción, a través de ‘gestos’ que muchas familias consideraron, en su momento, hacer debidamente públicos (las donaciones aparecen normalmente anotadas en todas las “semblanzas personales”, memorias, diccionarios biográficos y elegías mortuorias del período). Así surgieron y se consolidaron,

<sup>6</sup> Un dramático resumen de esta crisis en Julio Valdés Canje (Seudónimo), *Sinceridad, Chile íntimo* (Santiago, 1910).

<sup>7</sup> Sobre la tributación eclesiástica, G. Salazar, *Labradores, peones y proletarios. Formación y crisis de la sociedad popular chilena del siglo XIX* (Santiago, 1985. SUR Ediciones), pp. 106-116.

por ejemplo, las Conferencias de San Vicente de Paul; la Hermandad de Dolores; los Asilos del Buen Pastor; la Casa Central de la Caridad; los “círculos obreros”; las múltiples sociedades de beneficencia que financiaban y administraban las “colonias escolares”, los “desayunos escolares”, los “dispensarios”, Escuelas-Asilos, Escuelas-Talleres, etc.; el Hogar Javiera Carrera; el Hogar Santiago Concha; el Hospital Dolores; las Juntas de Beneficencia Escolar; las Ligas de Estudiantes Pobres; la Olla del Patronato de la Sagrada Familia; el Policlínico de la Hermandad de Dolores; el Roperero del Corazón de María, etc. Un catastro realizado en 1934 registró la existencia de más de 1.500 fundaciones de este tipo en todo Chile, a las que se sumaban los dispensarios, policlínicos, patronatos, consultorios, gotas de leche, etc. que tenían financiamiento o supervisión fiscal o municipal; lo que dio un total, en 1934, de 2.040 entidades volcadas de lleno a la ‘acción social y beneficencia pública’<sup>8</sup>.

No hay duda de que la explosión de pobreza, alcoholismo, prostitución, delincuencia, hacinamiento, sífilis, disentería, raquitismo, mortalidad infantil, etc., que devastó la población de los conventillos a comienzos del siglo XX estimuló la solidaridad privada, a tal punto, que el ministerio social tradicional de la Iglesia Católica (que había trabajado al parsimonioso ritmo colonial) fue remecido y acelerado por una marejada de “acción social” que surgió, por iniciativa privada, de los católicos mismos. En este verdadero ‘avivamiento pentecostal’, no pocos católicos se hicieron acreedores, por su compromiso solidario, a la beatificación, e incluso a la santificación. Hubo casos —como el de la millonaria Juana Ross de Edwards, que no ha sido beatificada— en que la acción benéfica realizada individualmente adquirió las proporciones de un ministerio social completo<sup>9</sup>. La persistente irresponsabilidad social del sistema liberal terminó por consolidar, pues, en el ejemplo de Juana Ross y de otros benefactores de elite, una suerte de cultura filantrópica nacida en el terreno mismo de la cuestión social, que resultó difícil de ignorar políticamente. De hecho, se configuró allí un *polo de opinión cívica, social, cristiana y ciudadana* que dejó al terco Partido Conservador, tan olímpicamente autoritario y liberal durante el siglo XIX, en un plano de aislamiento relativo que, con el paso de las décadas, lo llevaría a su extinción, a mediados del siglo XX.

<sup>8</sup> Ver de Aurora Rodríguez *et al.* (eds.), *Repertorio de las obras sociales de la República de Chile* (Santiago, 1934. Asociación Chilena de Asistencia Social. Imp. Universitaria), *passim*.

<sup>9</sup> Ver de Carmen del Valle, *Un alma cumbre: Juana Ross de Edwards* (Santiago, 1944. Imp. San Francisco).

Sin embargo, pese al activismo católico y a esa opinión cívica, los propios obispos, en carta dirigida al Ministro de Hacienda en 1914, reconocieron que, frente a la “cuestión social”, la caridad no era suficiente. No podía, por sí sola, sin la ayuda del Estado en tanto que tal, resolver el problema. Había fracasado<sup>10</sup>.

Los municipios, en cambio, sin fondos ni respaldo político serio o permanente, se diluyeron en la inoperancia, en la impotencia y en el más perfecto anonimato histórico, sin poder cumplir con las enormes tareas que la Ley Orgánica de 1854 les había asignado en el frente interno (secundario) del desarrollo social y productivo<sup>11</sup>. Ni la voluntad pública de algunos filántropos notables –como fue el caso de don Ismael Valdés Vergara, que encabezó un movimiento de regeneración municipal– pudo salvarlos de su largo naufragio histórico.

## II

### *La politización y estatización de la filantropía*

Los engendros socialmente ‘responsables’ del sistema liberal, a saber: la caridad privada (con dinero propio) y el municipio descentralizado (sin fondos suficientes) demostraron ser, pese a su función solidaria, ineficientes. La “cuestión social” rebasó en todos los frentes la capacidad operativa de esa dupla, configurándose como un temible movimiento social dotado de doble corazón: uno cívico (anidado en la opinión ciudadana) y otro proletario (hundido en la cuestión social misma). Hacia 1920 ya era evidente para la clase dirigente que no había otro modo de neutralizar ese movimiento sino solidarizando con él *según* el modelo de acción establecido por la Iglesia y sus feligreses en los ciento y pico años precedentes, *pero* insuflando en ese ejemplo la eficacia de la política y el poder nacional del Estado, y *sin* alterar la esencia del sistema liberal. Si no se hacía eso, el movimiento popular podía

<sup>10</sup> Sobre este reconocimiento, G. Salazar, “La gesta profética de F. Vives, S. J. y Alberto Hurtado, S.J.: entre la espada teológica y la justicia social”, en S. Micco (ed.), *Patriotas y Ciudadanos* (Santiago, 2003. CED), pp.150-152.

<sup>11</sup> Un desarrollo mayor de estos temas en G. Salazar y Julio Pinto, *Historia Contemporánea...* *op. cit.*, capítulo IV; también G. Salazar, “El municipio cercenado en Chile...”, *loc. cit.*

transformarse en un enemigo interno peor de lo que habían sido para el sistema liberal los antiguos enemigos ‘externos’ virreinales (españoles y peruanos) que tanto habían preocupado a los oligarcas vinculados a la exportación de sebo, trigo, harina, tablas, vino y cordobanes.

Fue necesario entonces politizar, laicizar y estatizar la caridad, lo que obligaba a poner término al largo matrimonio del Estado (mercantil y guerrero) con la Iglesia (social y humanitaria). El Estado Liberal, para continuar existiendo, debía asimilar en sí mismo –lo mismo que el lobo del cuento– su hasta allí fiel y humanitaria ‘caperucita’, pues no tenía más salida de la crisis que adoptar una pose política de perfil democrático, civilista y solidario. De lo contrario, estaba condenado a perecer, de aislamiento ciudadano. El internacionalismo liberal, por tanto, debía disfrazarse de *nacionalismo liberal*, donde lo nacional consistía en adoptar, como cara visible del Estado, lo que hasta allí había sido la acción invisible de la sociedad civil: su acción paliativa frente a la cuestión social. Nació así el discurso “nacional-populista” (una voz de caperucita disfrazando al viejo lobo liberal que siguió trotando por los pasillos del Estado) que ‘inspiró’ el texto constitucional de 1925, pero sin conseguir otra cosa que suavizar el viejo texto constitucional autoritario de 1833. En esa situación, el discurso nacional-populista no podía ni cambiar ni hacer más socialmente eficiente el viejo modelo liberal, pero sí embaucar, confundir, clientelizar y, en definitiva, restar autonomía revolucionaria a los movimientos sociales que surgían del fondo degradado de la sociedad civil<sup>12</sup>. En todo caso, la antigua confianza liberal respecto a que la sociedad civil podía y debía asumir *privadamente* la solución de los graves problemas económicos y sociales existentes desde el período colonial, llegó a su fin.

Y era que, hacia 1918 ó 1919, lo que estaba surgiendo privadamente de la sociedad civil chilena no eran acciones liberales o filantrópicas, sino movimientos sociales con propuestas de poder comunal, corporativo, estatal o socialista. Para entonces, los supuestos beneficiarios de la acción filantrópica se estaban rebelando en todas partes y reventando los diques éticos precariamente levantados por sus supuestos benefactores. Había llegado el momento, pues, en que el liberalismo, en retroceso, para sobrevivir, debía hacerse populista. Y en que el Estado Liberal debía disponerse a engendrar desde sí y por sí

<sup>12</sup> Es sintomático lo ocurrido con el movimiento de profesores después de 1927 y con el movimiento obrero después de dictado el Código del Trabajo, en 1931, que entraron en un período de clientelismo político-estatal. El movimiento feminista y el estudiantil, en cambio, ingresaron en largos períodos de “silencio”, el primero desde la década de 1950 y el segundo desde la caída de Ibáñez en 1931.

mismo, como un repulsivo *alien*, un Estado Nacional-Desarrollista y Social-Benefactor, capacitado para mirar, con ojo hipertrofiado, el hasta allí despreciado mercado interno. Y ser capaz de mantener sellada en ese *alien*, sin embargo, el alma internacionalista y liberal.

La tarea dialéctica de realizar la (forzada) metamorfosis populista del Estado liberal de 1925 fue realizada, en postas, por Arturo Alessandri Palma, Carlos Ibáñez del Campo, el Frente Popular, el Partido Radical y –es preciso decirlo– por Eduardo Frei Montalva y el propio Salvador Allende Gossens. Y haciendo uso y a veces abuso de ‘fórceps’ tales como los Decretos con Fuerza de Ley, las Facultades Extraordinarias y los resquicios legales. Y así fueron naciendo el Instituto de Crédito Industrial, la Caja de Crédito Agrario, la Caja de Crédito Minero, el Comisariato de Subsistencias y Precios, la CORFO, la CORVI, el Banco del Estado, la CORA, INDAP, ODEPLAN, etc. Es decir, un abigarrado conjunto de injertos o prótesis paliativas adosadas trabajosamente al Poder Ejecutivo (no a la Constitución Política del Estado), que fueron agigantando el poder desarrollista y populista del Gobierno Central y de los racimos burocráticos ad hoc que crecieron colgados de él. Todo esto ante la vista e impaciencia de los ojos tercamente liberales de “los viejos del Senado”. Así, el ‘Lobo’ Liberal de 1925, convenientemente vestido de Gobierno Desarrollista, fue, poco a poco, asumiendo públicamente la vocación solidaria (caritativa) que antes había sido responsabilidad privada de la Sociedad Civil. Ahora fueron los políticos formales los que pugnaron por aparecer ante la ciudadanía como un puñado de filántropos aguardando la beatificación pública (electoral). Y fueron los partidos políticos los que pugnaron, a su vez, por convertirse en grandes asociaciones de beneficencia pública (asumiendo como ‘necesitado’ y en consecuencia como potencial ‘beneficiario’ a cuanto ciudadano con derecho a voto encontraban en su camino). Así, la magnificada “política social” llevó a los políticos civiles a consagrar de modo supremo la unión estatal de lo que antes estaba separado: lo social (referido en el siglo XIX al Dios Humanitario) y lo político (que en ese siglo había invocado al César Mercantil Militarizado); unión que, a la larga, condujo al progresivo debilitamiento de las responsabilidades cívicas de la masa ciudadana, a la creciente clientelización partidista de los movimientos sociales y a la *estatización* del potencial solidario y la soberanía propios de la Sociedad Civil<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Sobre esta transformación del Estado Liberal de 1925, ver de G. Salazar, “Construcción de Estado en Chile, o la historia reversa de la legitimidad”, en *Proposiciones* 24 (1994) y en *Historia contemporánea...* (*op. cit.*), vol I.

La hipertrofia burocrática del Estado de 1925 se realizó, pues, en nombre de la industrialización y la solidaridad, y a costa de convertir la sociedad civil entera en una pasiva 'gran beneficiaria'. Como resultado de esto, hacia 1960, la asociatividad privada había perdido gran parte de su presencia pública y casi la totalidad de su rol histórico. La Iglesia Católica —separada del Estado y en actitud de espera— tuvo que ceder el paso a los partidos cristianos y a los propios partidos marxistas ("la Iglesia perdió la clase obrera", constataron los papas). De hecho, en tanto que asociación civil (de masas, en la práctica), los partidos políticos eclipsaron cualquier otra forma de asociación. Las sociedades mutuales desaparecieron. Las organizaciones de mujeres (que antes de 1925 copaban el 37% de las asociativas civiles) perdieron voz y presencia. Los sindicatos, a poco de nacer, tuvieron que ponerse a la cola de los partidos. Los municipios, entretanto, vegetaban como callejeras "empresas de barrio", con alcaldes y obreros, pero sin profesionales ni ciudadanos. La sociedad civil no tuvo entonces otra alternativa que actuar como si fuera solo una *masa de peticionistas y eventuales beneficiarios, todos a la expectativa.*

En ese contexto, las asociaciones civiles con sensibilidad social e histórica tendieron a operar como instrumentos auxiliares de los partidos, del Estado o del accionar institucional 'de cara' al Estado. Tal fue el caso de la mayoría de las universidades. Y tras el ejemplo de éstas, fue el caso de centros privados como el CIDE, DESAL, ILADES y el IER (todos de la Iglesia Católica), o el caso de centros universitarios donde los investigadores, actuando con 'autonomía' (o sea: conforme a su *iniciativa privada*), produjeron ideas, teorías y planes de lógica estructuralista para uso del Gobierno o de los partidos políticos respectivos (caso del CESO de la Universidad de Chile, del CEREN o el PIIE de la Universidad Católica). Solo el padre Alberto Hurtado y su Hogar de Cristo recogieron y reencarnaron, solo que a destiempo, el viejo modelo 'espiritual' de la filantropía privada. Pero solo en términos de caridad callejera y de borde de río. Sin eficiencia histórica<sup>14</sup>.

Por la razón que sea, es un hecho que, después de 1950, las cuantiosas donaciones filantrópicas destinadas a financiar la solidaridad privada (como habían sido las de Juana Ross de Edwards o Domingo Fernández Concha, entre otros) declinaron de modo dramático. La Iglesia Católica pudo mantener su prestigio solidario derivándolo de su pasado histórico, pero ya no tenía, hacia 1960, el poder financiero suficiente para actuar como Ministerio Social

<sup>14</sup> Ver la Introducción que escribió José Bengoa al libro editado por B. Cancino & D. Vergara, *La asociación de los privados* (Santiago, SUR Profesionales), p.15.

de la Sombra, como antes. Y si la Iglesia Católica no tenía ya ese poder, los municipios menos aun, pues ni siquiera tenían pasado.

El desarrollo industrial liderado por el Estado Desarrollista no fue, con todo, suficiente. Y ante el subdesarrollo social, lo mismo que la caridad antes que él, fracasó. El capital extranjero, esta vez, no se comprometió en el desarrollo económico e industrial del país, como lo había hecho, con elegancia mercantil, antes de 1930. En consecuencia, no hubo *take off* (despegue). El desempleo se mantuvo en tasas tolerables, pero la vivienda escaseó y la inflación tornó volátil todo aumento salarial. Las masas se hallaron prisioneras entre las “promesas crecientes” del populismo y las “realidades decrecientes” provocadas por el liberalismo residual. Ante eso, el movimiento obrero, el de pobladores y el estudiantil pasaron a la “acción directa” (Clotario Blest), y al hacerlo, descubrieron el magnetismo y la autonomía del “poder popular”. Fue entonces cuando Estados Unidos, la gran potencia liberal del período, seguida de su flamante séquito mundial (el FMI, el BIRF y el GATT), comenzaron a presionar a los gobiernos de turno para que dismantelaran sus burocratizadas prótesis desarrollistas y populistas (pues estaban azuzando al movimiento popular) e implantaran de nuevo el olvidado discurso ortodoxo del liberalismo. Comprimido entre la presión liberal del sistema capitalista mundial y la presión socialista del rebelde “movimiento de masas”, el Estado, tratando de ser simultáneamente fiel a sus *dos* lealtades institucionales (la Constitución Liberal de 1925 y los Decretos Desarrollistas dictados después de 1927), terminó atándose las manos y quedándose sin salida válida posible a la crisis. Por sí mismo, no podía mantenerse, a menos que lo reconstruyeran las masas de ciudadanos. Pero éstas no pudieron, ni supieron. Así, ese Estado –lobo con voz de caperucita– no pudo sobrevivir a su dualidad interna. Y en 1973, con gran estrépito, se derrumbó. Con él tenía que caer también –y cayó–, víctima de su carácter endémicamente paliativo, el humanitarismo tecnocrático de que habían hecho gala las políticas populistas de ese Estado.

### III

#### *El Nuevo Orden Mundial y la Nueva Agenda Liberal* (o cuando las Nuevas Asociaciones Cívicas aprendieron a danzar)

El modo de acumulación mundial llamado “fordista” (1930-1982, aproximadamente) y sus múltiples cristalizaciones estatales: el Estado Social Benefactor, el Estado Desarrollista y Populista, el Estado Social-Demócrata y el

Estado Socialista Burocrático, se precipitaron, uno tras otro, en una espiral 'estructural' de expectativas crecientes con *costos* también crecientes. En los vértigos de esa espiral se exacerbaron los movimientos de masas, vino el escalamiento de la lucha de clases, el apogeo del marxismo estructuralista y el grave deterioro del equilibrio monetario internacional. En ese tenso e inestable contexto, el conflicto Este-Oeste (que, estando bajo amenaza termonuclear tenía a sus pies el polvorín político del conflicto Sur-Norte, donde Cuba hizo estallar la táctica guerillera y la OPEP la agresión especulativa de los "petrodólares") se precipitó, desde 1982, en un callejón sin salida que, para desilusión de muchos, no desembocó en una gran guerra internacional o de clases, sino en una pedestre 'homogeneización liberal'. Este resultado permitió que algunos —los liberales— presentaran la salida del callejón como un triunfo final del liberalismo y la derrota perpetua del socialismo real. Pero lo cierto es que los contendientes del callejón *eran ambos fordistas* (cada uno a su manera) y la salida 'fordista' de todos los conflictos no era otra que la guerra total en varios frentes y niveles, en el contexto de una crisis comercial y monetaria más grave que la de 1930. Se hizo evidente hacia 1982, por tanto, que lo conveniente para la humanidad no era salir del callejón según la lógica natural del fordismo, sino escapar de la misma escalando una suerte de 'meseta común'. Tal meseta común era la reinstalación del viejo liberalismo ortodoxo, pero no país por país, sino a nivel mundial, global. Es lo que, a modo de urgente salvataje, comenzó a predicar y exigir el Fondo Monetario Internacional. Y lo que los planificadores del Kremlin comprendieron y aceptaron en 1989, ordenando derribar el Muro de Berlín. Con lo cual resultó claro, hacia 1990, que el retorno al viejo nacional-desarrollismo o al viejo populismo social-demócrata era no solo improcedente, sino imposible. El 'escape' hacia el neoliberalismo no tenía vuelta: era irreversible<sup>15</sup>.

Desde 1982, el FMI, el Banco Mundial, pero también el presidente Reagan y la primera ministro Margaret Thatcher (precedidos, de casualidad, por el capitán general Augusto Pinochet) iniciaron la construcción de un Nuevo Orden Mundial<sup>16</sup>. Este Nuevo Orden consistía fundamentalmente en dismantlar el Estado Empresario y Solidario (o sea, el nacionalismo liberal y populista) y remitir luego todos los problemas productivos y sociales (¡de nuevo!) a

<sup>15</sup> Ver J. Walton & D. Seddon, *Free Markets & Food Riots. The Politics of Global Adjustment* (Oxford, 1994. Blackwell) y Ash Amin (ed.), *Post-fordism. A Reader* (Oxford, 1994. Blackwell).

<sup>16</sup> M. Edwards & D. Hulme, "NGOs and Development: Performance and Accountability in the New World Order" (Paper. University of Manchester, 1994), pp. 2 *et seq.*

la iniciativa privada y al bajo fondo de los gobiernos locales. Para muchos, ese giro fue equivalente a una “revolución neoliberal” (así pensaron en Chile Joaquín Lavín, Eugenio Tironi y Tomás Moulian, por ejemplo), pero, en rigor histórico, no ha sido otra cosa que la restauración del mismo modelo liberal del siglo XIX, con dos diferencias de nota: 1) que ahora la invocación a la iniciativa privada en el plano de los problemas sociales no se dirigió a la Iglesia Católica ni a los hombres píos en general, *sino a los laicos anónimos de la sociedad civil* y, 2) que esta vez el campo de la política no sería el ámbito de ‘lo nacional’ *sino un eje polarizado que pretende unir la comunidad local con el mercado global*. Así, el nuevo orden mundial privilegia –en lo que se refiere a la “cuestión social”–, por abajo, la solidaridad laica, y por arriba, el internacionalismo de mercado. El eje vertical que une y da sentido al conjunto obliga a dismantelar (“descentralizar”) los aparatos burocráticos del Estado *nacional*, a integrar la sociedad civil en su base *local* (no nacional) y a resolver los problemas resultantes mediante la acción solidaria de los privados, pero planificada y supervisada desde los centros *internacionales*.

En ese contexto, las “asociaciones para la asistencia social” debían ser refundadas y dotadas de una nueva lógica de acción, de una nueva forma de financiamiento y, sobre todo, de un indirecto y sofisticado sistema de inducciones y controles, a efecto de que sean y se mantengan funcionales al nuevo orden mundial (liberal) y no a los incansables enemigos del mismo. Tal fue la matriz histórica y estratégica en la que nacieron (o renacieron) las ahora llamadas ONG (Organizaciones No Gubernamentales). De este modo, cabe decir –como juicio provisorio– que las organizaciones civiles de “asistencia social” (así se llamaban en 1934) surgidas en Chile después de 1979, aunque definan su identidad funcional como agencias orientadas a servir y representar a la sociedad civil, son, por origen histórico, *vástagos de la matriz neoliberal* reinstalada y consolidada en Chile desde 1973, y restaurada y globalizada en el mundo desde 1982. La naturaleza ‘histórica’ de las ONG es de carácter pre-estatista o post-estatista y es incompatible con el estatismo, cualquiera sea la forma y sello de éste. La ecología histórica de las ONG es, en consecuencia, el sistema liberal, y allí su rol funcional consiste en ser ese extraño pero servicial *alien* solidario que ese sistema necesita para exorcizar el fantasma de los movimientos sociales que surgen del fondo empobrecido del Mercado y la Sociedad Civil. A menos que ellas –las ONG– decidan y opten por sí y ante sí mismas identificarse plenamente con la sociedad civil *contra* el Mercado y el Estado liberales.

Las organizaciones civiles sembradas por el Nuevo Orden Mundial se hallaron muy pronto sumidas en una coyuntura tensa y crucial, porque el neoliberalismo no fue instalado en el mundo a través de fluidos procesos

democráticos, sino por medio de abruptas imposiciones autoritarias externas e internas<sup>17</sup>. Semejante *shock treatment* fue necesario, sin duda, para extirpar de raíz los frondosos y pegajosos aparatos burocráticos del Estado Desarrollista y Social Benefactor. Por eso, la descentralización y potenciación de los gobiernos locales se realizó, casi siempre –y fue el caso de Chile– a través de una intervención *centralista* del Estado y a menudo por acción militar directa. El desmantelamiento del industrialismo fordista, el despido de las burocracias estatales y la desarticulación de los partidos de masas multiplicaron el desempleo, la pobreza, la violación de los derechos humanos y el desamparo político. Es decir, creó condiciones excepcionalmente favorables para la reaparición de la solidaridad privada, la que pudo extenderse ‘febrilmente’ bajo la piel del aparente triunfo neoliberal, llevando y trayendo el linfa cívico de los primeros auxilios y la hebra que podía reparar el desgarrado tejido social. ¿Era eso lo que esperaba el comando neoliberal? Sin embargo, al mismo tiempo, ocurrió lo que sin duda ese comando no esperó: producto de la crisis fordista y la consiguiente agudización introducida por el *shock treatment* neoliberal, la sociedad civil reaccionó en todas partes promoviendo grandes movimientos de protesta (*food riots*), que a poco andar se transformaron en una serie de movimientos sociales de *nuevo tipo*. Más pronto de lo esperado, lo aparentemente muerto y derrotado reapareció lozano, exhibiendo en su frente el signo de un nuevo período histórico. Los que creyeron que la historia había llegado a su fin, pues, se equivocaron.

La Nueva Agenda Política que emanó del Nuevo Orden Mundial exigía crear una democracia liberal basada en la descentralización del Estado y la hegemonía del Mercado Globalizado, para lo cual necesitaba, a todo trance, afirmarse en una red reticular, a ras de suelo, formada por infinitas iniciativas privadas y múltiples formas laicas de asociatividad solidaria. En este sentido, la Nueva Agenda Política Liberal necesitaba estimular y promover la aparición y multiplicación de decenas y aun cientos de miles de microempresas solidarias, ONG de todo tipo, consultoras, así como distintos tipos de subcontrato para la ejecución de microproyectos focalizados de desarrollo. En otras palabras, necesitaba estimular una sociedad civil fragmentada en miles de asociaciones *sin referentes unificadores* tales como ‘nación’ o ‘clase social’ (ambos habían sido los crisoles fordistas de articulación política de lo social). Más aun: tenía que resucitar la vieja sociedad civil que la época fordista había enviado al sótano de la gran política; pero a *su* manera. Es decir: a la

<sup>17</sup> A.Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge, 1991, CUP).

manera liberal. Tal resurrección equivalía a jugar con fuego (en la sociedad civil latía el rescoldo de la soberanía ciudadana), pero era un ‘curso de acción’ insoslayable para paliar las consecuencias de los grandes reajustes neoliberales de la década de 1980. La Nueva Agenda Política no podía violar el clásico principio liberal de que no deben existir políticas sociales sistémicas, pero tampoco podía dejar de prohijar y pastorear toda una pléyade de agencias privadas coadyuvantes en el gran problema liberal de todos los tiempos: la “cuestión social”.

Lo que no entró en los cálculos de esa Agenda fue la irrupción global de las *food riots* y la sorpresiva aparición ya en 1968— de los “nuevos” movimientos sociales (que no eran de “masas” ni de “clase”, sino crecientemente “cívicos” y “multiclasistas”). De este modo, las ‘nuevas asociaciones civiles’ (NAC, en adelante, para obviar la negatividad del concepto ONG) se hallaron tironeadas entre dos matrices antagónicas: la Nueva Agenda Política Liberal y los Nuevos Movimientos Sociales. La primera —desde el Banco Mundial y la Unión Europea, sobre todo— generó un red mundial de financiamiento y apoyo a las NAC emergentes, que así pudieron adoptar la militancia liberal-coadyuvante que se esperaba. Los segundos (los nuevos movimientos sociales) desplegaron una ‘cuestión social’ de nuevo tipo —también global— que, durante los años ’80, desarrolló una orientación crítica y contestataria que *también* fue adoptada por las NAC<sup>18</sup>. De este modo, la triunfante descentralización globalizada del neoliberalismo vio que a su lado crecía, como un absceso inesperado, un nuevo tipo de internacionalismo solidario. Se trataba de una situación histórica inédita en el mundo y, por cierto, también en Chile.

Como una cascada, las NAC se fueron descolgando y estratificando a partir de las fuentes de financiamiento liberal o socialdemócrata que había fundado la Nueva Agenda Política. Por arriba, surgieron las agencias internacionales “donantes” que tenían su cuartel general en el Norte Desarrollado (“NNGO” las llamaron los expertos europeos)<sup>19</sup>. Luego estaban las agencias intermedias que operaban en los países del Sur (“SNGO”, según la sigla acordada). Finalmente, surgieron las organizaciones sociales de base (“GROS”) que ‘trabajaban’ con las SNGO. Según Edwards & Hulme, las implicaciones que el Nuevo Orden Liberal tenía para cada uno de estos tipos de NAC (u

<sup>18</sup> J. Riechman & F. Fernández, *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales* (Barcelona, 1994. Paidós).

<sup>19</sup> R. Arcos (comp.), *Directorio de Agencias Internacionales de Cooperación* (Santiago, 1991).

ONG, si se prefiere) eran bien distintas y específicas<sup>20</sup>. Sin embargo, como quiera que hayan sido, tales implicaciones resultaron relativizadas por la enérgica y global aparición de los nuevos movimientos sociales. Algunas NNGO (como el Banco Mundial) persistieron en la lógica liberal pura de utilizar las NAC para abaratar los costos e incrementar la eficiencia focal de las ‘políticas sociales’ de tipo liberal, pero otras (las de Europa Occidental, por ejemplo) ampliaron su agenda lo suficiente como para incluir parte o toda la lógica de los nuevos movimientos sociales<sup>21</sup>. En la revuelta coyuntura de los años ’80 (donde cada ajuste liberal se encontró con su respectivo movimiento social), las NAC pudieron operar ‘privadamente’, con cierta autonomía, y acoplarse de preferencia a la lógica de los movimientos sociales. Se llegó a creer entonces que las NAC no solo podían ‘coadyuvar’ en el alivio de los problemas sociales sino que, además –como creyeron Orlando Fals Borda, de Colombia, y Fernando Calderón, de Bolivia– podían y debían trabajar para que la Sociedad Civil, al autonomizarse, pudiera regular y guiar al Estado y al Mercado, para construir un nuevo tipo de sociedad. Lester Salomon, entusiasmado por esta tendencia de las NAC, escribió en 1993:

*Una verdadera ‘revolución asociacional’ está teniendo lugar a nivel global, lo que puede constituir un desarrollo social y político de la última parte del siglo XX tan significativo como fue el surgimiento del Estado-Nación al término del siglo XIX<sup>22</sup>.*

La canalización de recursos para sostener esa “revolución” fue considerable durante los años ’80, y llegaron a triplicarse al final de esa década. Así, 250.000 NAC –según ciertos cálculos– estaban operando en el mundo por entonces. La cascada que bajaba desde las NNGO a las SNGO y de aquí a las GROS fue, sin duda, la gran red privada de acción social que el Nuevo Orden Mundial requería con urgencia para que aterrizara con suavidad el pesado fuselaje del Mercado Liberal Globalizado. Pero, a la vez, esa misma cascada fue utilizada como virtual *pista de despegue* por los nuevos movimientos sociales, pues las NAC no disimularon su tendencia a ‘danzar’ con los movimientos sociales en la misma fiesta de la globalización neoliberal. Sin embargo, esa

<sup>20</sup> M. Edwards & D. Hulme, *loc. cit.*, p. 2.

<sup>21</sup> C. Meyer, “A Step Back as Donors Shift Institution Building from the Public to the Private Sector”, en *World Development* 2:8, pp. 1115-1126.

<sup>22</sup> L. Salomon, “The Global Associational Revolution: The Rise of the Third Sector on the World Scene”, *Occasional Paper* No.15, Institute for Policy Studies, John Hopkins University.

‘danza’ tuvo un final más pronto de lo previsto, pues la Nueva Agenda Política Liberal inició una tercera movida (la primera fue el desmantelamiento del Orden Fordista; la segunda, la “revolución asociacional”): la transición desde el autoritarismo liberal hacia una sorpresiva “democracia participativa”. La oferta política de un tipo de democracia que recordaba la era de los clásicos (Alexis de Tocqueville fue rescatado de su olvido) transformó el Estado Liberal en un Estado políticamente *seductor* (se iniciaba así otra performance travestista del Lobo Liberal). Al tomar fuerza y ritmo *esta* transición, fue inevitable que se iniciara lo que Christy Cannon llamó “la danza de las ONG con el Estado Neoliberal”<sup>23</sup>.

Es que las NAC, venidas al mundo como un disfraz social de emergencia para el Nuevo Orden Liberal, tenían, tuvieron y tienen dificultades para danzar una danza ‘propia’, o con quien ellas sientan una atracción más genuina.

#### IV

##### *Con la sociedad civil: una danza apasionada*

En Chile, las NAC, a diferencia de las antiguas “asociaciones de asistencia social”, no nacieron de la fe católica sino del profesionalismo ‘alternativo’ de aquellos que fueron expulsados por la dictadura neoliberal de las universidades y agencias desarrollistas del Estado. Además, a diferencia de muchas SNGO de otras partes del mundo, aunque nacieron en el vientre civil del modelo neoliberal, se vieron desde su nacimiento envueltas en una fiera lucha antidictatorial en pro de los derechos humanos y en la ola emergente de las grandes “protestas nacionales” del período 1983-1987. En Chile, la Nueva Agenda Política se aplicó –a diferencia de otros países– con mayor *poder de fuego*, lo que hizo más nítida que en ninguna otra parte la oposición entre el poder vertical del Nuevo Orden y la “reagrupación” horizontal de la Sociedad Civil. Esto determinó que las NAC chilenas vivieran su infancia y juventud durante el *boom asociacional* de la baja sociedad civil (período 1983-1987, de las grandes protestas nacionales). De este modo, su identidad inicial fue cimentada por la convicción de que, si ese *boom* no era una revolución social de

<sup>23</sup> C. Cannon, “Dancing with the State: the Role of NGOs in Gap-Filling” (Paper, Nuffield College, Oxford, 1994).

rango histórico, al menos podía ser el origen de un nuevo tipo de sociedad democrática. Las NAC se sintieron viviendo en los albores de una nueva era, sensación que no solo generó una mística militante casi épica, sino toda una concepción emergente de las relaciones sociales, de fuerte contenido valórico. Esto se trasunta en las palabras de José Bengoa, presidente de la Asociación Nacional de ONG en 1996: “en las ONGs se reorganizó la sociedad democrática: es parte del capital moral que tiene el movimiento no gubernamental chileno”<sup>24</sup>. O en las de René Maluenda, director de SEDEJ:

*Al hablar de los pobres, nosotros entendíamos a los pobres no en el sentido asistencialista, sino como protagonistas en el contexto bíblico: como las mayorías que se levantan y entonces crean un proyecto histórico que hace temblar a un imperio. Esa era nuestra perspectiva*<sup>25</sup>.

La apasionada danza de las NAC chilenas con el movimiento social de los años '80 dejó tras sí un reguero de “nuevas experiencias” y un articulado conjunto de “conceptos emergentes”. Casi un nuevo paradigma político, que Martín Hopenhayn denominó “humanismo crítico”. Entre los conceptos emergentes cabe citar: el de “educación popular”, “derechos humanos”, “acompañamiento”, “reconstrucción del tejido social”, “cultura popular”, “espacios o encuentros de intercambio experiencial”, “resistencia a la dictadura”, “protagonismo social” y, sobre todo, “movimiento social”.

La opción preferencial de las NAC por el movimiento social permitió que los sectores populares sintieran de alguna manera que, a su lado (en las propias poblaciones), tenían, por primera vez en la historia, un acompañamiento profesional solidario, recursos básicos para levantar nuevas formas asociativas de supervivencia y de poder, talleres y cursos para recuperar la autoconfianza y proyectar nuevos caminos, etc. A lo largo de ese inédito “acompañamiento” se fraguó la nueva identidad de la mujer popular (“ciudadana de la esperanza”), mientras los jóvenes hallaron acogida (“peñas”) y apoyo global para salir a la calle y combatir. Allí surgieron también talleres productivos, centros culturales, colonias y escuelas para “cabros chicos”, equipos de salud popular, brigadas muralistas de segunda generación, grupos de acción medioambiental, equipos de autoconstrucción, etc. Es como si las NAC, efectivamente, hubieran trabajado para ‘despertar’ una sociedad civil popular que había caído en un largo *estado de masa* (desde 1925 hasta 1983, cuando menos),

<sup>24</sup> En B. Cancino & D. Vergara, *op. cit.*, p. 15.

<sup>25</sup> Entrevista realizada en 1995. Ver de G. Salazar, *Los pobres, los intelectuales y el poder* (Santiago, 1995. PAS), pp. 61 *et seq.*

letargo del que, con la ayuda de esas NAC, comenzó a despertarse y a ‘enredarse’ localmente en dirección a un “nuevo proyecto histórico capaz de hacer temblar un imperio”. En este período, no hay duda de que el rol de las NAC consistió en acompañar y coadyuvar solidaria y profesionalmente una de las más trascendentales *transiciones históricas* que hayan tenido los sectores populares chilenos.

Tampoco hay duda respecto a que el financiamiento extranjero –proveniente de las NNGO–, dado el ostracismo internacional de la dictadura de Pinochet, contribuyó de modo central al florecimiento asociativo de los años ‘80 en una dirección esperanzadora y liberadora. Por eso, las NAC creyeron, por un tiempo, que esa dirección definiría para siempre su identidad histórica. Dijo María Eugenia Calvín, del EPES:

*Para nosotros esto ha sido una escuela, ligada a las condiciones de vida de los pobladores y ligada en definitiva a su lucha por el poder. Entonces es una educación entendida como poder, un acceso al poder, o en las palabras que usan los gringos: como ‘empoderamiento’. Eso es. Y por otro lado, es una forma de vincularnos con las organizaciones, con los dirigentes, no de sujeto a objeto, no de agente a población beneficiaria, sino que algo muchísimo más integral*<sup>26</sup>.

El respaldo de las ‘agencias donantes’ (las NNGO) creó entre los profesionales de esas NAC la confianza en que su accionar solidario continuaría fermentando la sociedad popular y civil mucho más allá de la lucha contra la dictadura neoliberal<sup>27</sup>. Sin embargo, la evolución histórica del modelo neoliberal erosionó seriamente las bases de esa confianza.

De una parte, la fuerza desarrollada por el movimiento social popular a lo largo de sus 22 jornadas nacionales de protesta (1983-1987) obligó a la Dictadura a abrir negociaciones políticas<sup>28</sup>. De otra parte, en vista de ello, la Nueva Agenda Política Liberal comenzó a negociar en serio su proyecto de democracia descentralizada con participación local de las bases populares. En otras palabras, desplegó el encanto seductor de su nuevo disfraz. Los militares, al replegarse –repliegue bautizado como “proceso de transición”– dejaron tras de sí no solo un hermético Caballo de Troya (la Constitución Neoliberal de

<sup>26</sup> Entrevista realizada en 1995. Ver de G. Salazar, *Los pobres...*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>27</sup> Ver de Bernardita Cancino, “Las organizaciones no gubernamentales en Chile”, en B. Cancino y D. Vergara, *op. cit.*, pp. 39-79.

<sup>28</sup> Ver de G. Salazar, *Violencia política popular en las grandes alamedas. Santiago de Chile, 1947-1987* (Santiago, 1990, SUR Profesionales), *passim*.

1980), sino también la promesa seductora de una futura y descentralizada “democracia localmente participativa” (o sea: el dialéctico *alien* que el sistema liberal acostumbra a sacar de sus propias entrañas cuando lo social sacude el barro de sus pies).

Ante la melodía seductora de tal flauta mágica, las ingenuas NAC chilenas comenzaron a perder no solo el ritmo de su danza histórica, sino a separarse del (apasionado) consorte que las había acompañado hasta allí.

## V

### *La coqueta danza de la “transición”*

*El retorno a la democracia –ha escrito José Bengoa– fue quizás, en buena medida, producto del trabajo silencioso de la educación popular y de reconstrucción de tejidos sociales a lo largo y ancho de Chile realizado durante esos años por las ONG... Allí se discutieron los problemas laborales, los asuntos económicos, la cuestión de la mujer, los temas urbanos, la cuestión campesina, étnica, la pobreza, en fin, casi todos los temas de nuestra sociedad... El movimiento, sin embargo, más que no gubernamental, fue de carácter ‘anti-gubernamental’... la transición a la democracia abrió la perspectiva de transformar al movimiento anti-gubernamental en pro-gubernamental. El gobierno mismo llamó a las ONGs a colaborar en la ejecución de los programas gubernamentales*<sup>29</sup>.

No se puede negar que, durante la década de 1980, las NAC chilenas contribuyeron de modo prominente a “reconstruir los tejidos de la sociedad civil a lo largo y ancho de Chile”. Que, en este sentido, se legitimaron en la sociedad civil popular y que allí, junto a los campesinos, mujeres, jóvenes, obreros y pobladores, discutieron los problemas del país y elaboraron proyectos para un desarrollo diversificado y participativo de las comunidades locales. Y que allí mismo, anidadas en la intimidad del ‘movimiento social’, contribuyeron a crear un nuevo poder popular y un modo posible de gobernar. Pero tampoco se puede negar que un número considerable de profesionales y militantes de ONG negociaron en la coyuntura de la transición y pactaron según *los términos de la Nueva Agenda Política Liberal más bien que en los términos del*

<sup>29</sup> J. Bengoa, *loc. cit.*, pp. 15-16.

*Nuevo Movimiento Social Popular*. Esto no se puede negar: es un hecho histórico. Pues, en verdad, cambiar la orientación antigubernamental por otra pro-gubernamental significó abandonar el protagonismo social para volver al viejo protagonismo político del Estado y de la clase política civil. Era, lisa y llanamente, *legitimar civilmente* la Constitución Militar de 1980. Sin embargo, llevados por el impulso estrictamente antidictatorial, muchos pensaron otra cosa. Como agrega José Bengoa:

*Las ONGs se tensaron y entregaron toda su capacidad de organización y acción para el triunfo del NO en Chile. Ese es un hecho... Las ONGs jugaron un papel de gran importancia en la transición, en particular en la preparación de los programas sociales del nuevo gobierno democrático antes del '80 y en la implementación de ellos en los dos o tres primeros años.*

La seducción que el modelo neoliberal ejerció sobre un gran número de profesionales NAC durante el período de transición fue posible por la posibilidad de convertir la experiencia *sociocrática* acumulada en los '80 en una flamante *expertise gubernamental*. La duplicación óptica de esta seducción fue, sin duda, el comienzo del drama histórico de las NAC chilenas. Pues fue por esa duplicación que un gran número de NAC fueron *cooptadas* en 1989 y 1990 para la 'democracia neoliberal civil' y para los elencos tecnocráticos destinados a realizar la prometida "democracia local participativa"<sup>30</sup>. Es algo complicado decirlo, pero las mismas NAC que habían actuado en términos antigubernamentales a comienzos de los '80 terminaron, al final de esa década, legitimando civilmente el modelo neoliberal que habían combatido, paso que les permitió a muchas de ellas convertirse en *agencias subcontratistas* del flamante Gobierno Civil. Pues no fueron las asociaciones civiles de Derecha las que legitimaron civilmente ese modelo después de 1985 –inicio de la transición– sino los grupos de políticos e intelectuales vinculados a las NAC de mayor relevancia<sup>31</sup>. Queda claro que la retirada de los militares (la salida de Pinochet del Gobierno) desnudó la putativa filiación liberal de las NAC, algunas de las cuales no tuvieron muchos escrúpulos (al menos algunos de sus profesionales más prominentes) en saltar a la grupa del Caballo de Troya Neoliberal dejado en herencia por los violadores de los derechos humanos, como un recuerdo indestructible de su paso por el Gobierno de la Nación.

<sup>30</sup> Ver de G. Salazar, "¿Democratización municipal sin democratización estatal?", en *Debate Público* # 3 (2000. Universidad ARCIS).

<sup>31</sup> Ver de G. Salazar, "Construcción de Estado...", *loc. cit.*

El cambio de pareja practicado por muchas NAC en el baile de la transición, si bien pudo justificarse porque facilitaron el paso de la dictadura neoliberal a la democracia neoliberal, tuvo un efecto de insospechadas consecuencias en el campo del movimiento social.

De una parte, debilitó los argumentos y los grupos de acción antiliberal, tanto entre las NAC como en las organizaciones sociales de base; de hecho, desde 1990, todo ataque directo al modelo neoliberal implicaba atacar, de algún modo, a los gobiernos y partidos de la Concertación. Toda reflexión teórico-política que intentara retomar la idea de que los nuevos movimientos sociales podían gestar el desarrollo de un nuevo tipo (solidario) de Mercado, Estado y Sociedad, quedó sujeta a la crítica irónica y a la acusación de que ‘eso’ no favorecía el retorno a la democracia sino el de los militares. De otra parte, la democracia neoliberal inaugurada en 1990 podía operar como una Gran NAC (podía ligarse por arriba directamente con las mayores “agencias donantes”, como el Banco Mundial o el BID) y, al mismo tiempo, negociar al interior de los múltiples mercados regionales libres, como el MERCOSUR, NAFTA, APEC, Unión Europea, etc. La rápida y continua reactivación de la economía chilena determinó, además, la reducción de los “fondos internacionales de cooperación” y su canalización hacia el Estado Neoliberal. Muchas NNGO se retiraron de Chile, al paso que el financiamiento de las NAC que siguieron danzando con los restos del movimiento social popular se redujeron drásticamente. En la dispersión general, solo siguió resonando la seductora melodía de la futura y descentralizada “democracia localmente participativa”, interpretada convincentemente, esta vez, por los Gobiernos de la Concertación. De este modo, el movimiento popular no solo se quedó sin enemigos uniformados, sino también sin gérmenes para una nueva sociedad y sin acompañantes leales 100% a la causa popular, pero *con* un gobierno neoliberal supuestamente amigo y con amigos supuestamente leales que, sin embargo, prosperan en el Mercado o en el Estado. En el revuelto panorama reinante, los profesionales sobrevivientes de las lealtades pasadas no tienen otra opción real, a veces, que perseverar a disgusto en la ambigua danza de la ‘democracia’ neoliberal.

## VI

*Danzando con el Estado Neoliberal*

Los procesos históricos reales diferenciaron y estratificaron las NAC de un modo distinto a lo que se creyó durante sus fases de niñez y juventud (o sea, cuando se danzó con los movimientos sociales), y hacia 1994 diversos autores distinguían entre NAC de “primera generación” (que se identificaron, o con los primeros auxilios a las víctimas del ajuste neoliberal o con las luchas antidictatoriales, o con el proyecto de nueva sociedad de los movimientos sociales) y NAC de “segunda generación” (que se decidieron a trabajar como agencias civiles coadyuvantes del Gobierno Neoliberal en el plano del desarrollo local y social). Crecientemente, la mayoría de las NAC chilenas comenzaron a danzar con el Estado. Es que, como anotó John Clark: “las ONG pueden oponerse al Estado, complementarlo, o reformarlo, pero no pueden ignorarlo. Alguna forma de relación con él debe ser negociada por ellas”<sup>32</sup>. Bajo la cúpula globalizada del Estado Democrático Neoliberal –agrega Christy Cannon– la total autonomía de las NAC no solo parece imposible, sino, incluso, no deseable. Su existencia depende, o de las NNOG internacionales o del mismo Estado Neoliberal, y en ambos casos su espacio de operación estará siempre regulado y delimitado por esos poderes. “Danzar con el Estado Neoliberal” es, por tanto, una materia de opción particular de cada NAC en el contexto de la situación específica de cada país. Si acepta la gubernamentalización, es probable que pierda su autonomía, su prestigio ante la baja sociedad civil y que se transforme en una mercantilizada y pragmática “empresa consultorial”. Como dijo Alfredo Rojas, del CIDE, en 1995:

*Entonces esta es la oportunidad para hacer consultorías. Es la gran oportunidad para que las instituciones ofrezcan proyectos... Todo está lleno de oportunidades y éste es el drama... Es nuestra crisis, una crisis que al mismo tiempo se da en un momento en que se está nadando en oportunidades. Por eso, hemos aceptado o hemos terminado por aceptar el mercado...*<sup>33</sup>.

O lo dicho por Natacha Molina, del Instituto de la Mujer, también en 1995:

<sup>32</sup> J. Clark, *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations* (London, 1991. Earthscan Publications), p. 75.

<sup>33</sup> Entrevista realizada en 1995.

*Ya no estamos por el comportamiento más bien contestatario, que nos pueda llevar a la marginalidad. No queremos ser marginales. O sea, queremos ser importantes en el escenario en que estemos, y está demostrado que ese escenario está marcado por ciertos registros, por ciertas leyes...*

Esas opciones coinciden claramente con los objetivos de las grandes NGO de orientación neoliberal. El Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, al definir los principios que plantea la Nueva Agenda Política Liberal respecto a la asociatividad civil, señala que “la globalización y las redes de los movimientos sociales son la expresión de una nueva forma de pensar y actuar; esto es, una nueva ética de responsabilidad y una nueva práctica de empoderamiento colectivo e individual”. Y recuerda que las ONG nacieron en 1953 cuando las Naciones Unidas buscaron desarrollar relaciones de base con distintas comunidades del Tercer Mundo. Agrega que a mediados de la década de 1990, las ONG juegan un rol fundamental en la “democratización” de los países de América Latina, sobre todo por su rol de “enlace” entre las políticas públicas y los movimientos sociales. Finaliza diciendo que el Banco trabaja fortaleciendo lo que llama una “alianza estratégica”<sup>34</sup>. En el mismo sentido se ha movido el Banco Mundial.

Engarzadas en las reglas de ese juego, las NAC de “segunda generación” no pueden sino alinearse tras la consigna de “la promoción de la ciudadanía entendida como amplia participación social en los asuntos públicos... para estos fines proclaman su independencia del campo popular”. Lo que las mueve en última instancia es construir una concertación orgánica entre la Sociedad Civil y el Estado, donde ellas jugarían un importante rol de intermediación<sup>35</sup>. En este sentido, a su papel ‘innato’ de agencias subcontratantes del Estado se añadiría una *proyección histórica superior*: la de que las NAC podrían convertirse en *socias estatutarias* del Estado Neoliberal, con financiamiento ad hoc y poderes y atribuciones acordes a ese rol y ese estatus, los que incluirían no solo la ejecución, sino también el *diseño y control* de las políticas sociales de ese Estado. Las NAC chilenas han tendido a organizarse gremialmente para avanzar en la dirección de ese proyecto histórico.

<sup>34</sup> Ilse Scherer-Warren, “The Role of Latin American NGOs in a Global Network” (Miami, 1996. University of Miami). Ver también de Charles Reilly, “Complementing States and Markets: The IDB and Civil Society” (Miami, 1996. University of Miami). Papers.

<sup>35</sup> Nuria Cunill *et al.*, “Perspectivas de la participación en América Latina” (Bogotá, 1996). Informe.

En 1992, por ejemplo, se realizó el primer encuentro nacional de ONG en tiempos de democracia, el que tuvo lugar en Punta de Tralca en el mes de diciembre. Asistieron 88 de las 122 ONG asociadas a la Coordinadora Nacional de ONGS (CON, creada en 1991). Ya en el discurso inaugural, el presidente de la CON, Gonzalo de la Maza, planteó la necesidad de avanzar en la dirección de ese proyecto, a cuyo efecto las ONG debían definirse asépticamente como “entidades privadas de servicio público” que, aunque su “expresión fuera autónoma y al servicio de la sociedad civil” debían “ser reconocidas por los entes públicos”. Añadió que las ONG debían incrementar su especialización técnica, pues “sólo así podremos hacernos parte permanente de los grandes procesos que vienen: la regionalización y democratización a nivel local”. Sin embargo, pese a las prudentes proyecciones de su presidente, los asistentes al encuentro acordaron declarar que “no somos partidarias del actual modelo de desarrollo, porque nos sentimos parte de un movimiento más amplio que busca definir un estilo de desarrollo más humano e integral”, y añadieron que “no queremos sobrevivir al precio de perder nuestra autonomía”<sup>36</sup>.

En 1994, la Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales (ACCION), realizó un encuentro internacional sobre “Los Desafíos para una Nueva Cooperación”, que se realizó también en Punta de Tralca, mes de abril, y que tenía por fin examinar lo que se llamó “el desperfilamiento del sector no gubernamental” en Chile y América Latina. En su discurso inaugural, el presidente de ACCION, Gonzalo de la Maza, llamó a superar

*el estilo marginalista propio de la época pasada, cuando no teníamos otros espacios que los intersticios que nos dejaba la dictadura... Aquello que fue nuestra necesidad y requerimiento en la etapa anterior, hoy se transforma en una limitación... La segunda limitación es que...operamos exclusivamente como ejecutores de proyectos estatales... como un 'brazo ortopédico'...*

Agregó que las ONG debían trabajar con y para la Sociedad Civil, pero que ésta “no es un compartimento estanco, desvinculado del funcionamiento global de la sociedad, por ello nuestro compromiso no puede convertirse en una suerte de ‘alternativismo’ que no dialoga o prescinde de lo que viene desde el mercado o del sector público”. Las conclusiones generales del encuentro apuntaron a la necesidad de actuar para “fortalecer institucional y técnicamente a las ONG” y de presentar “una propuesta que nos permita contar

<sup>36</sup> CON (ed.), *Informe final del Encuentro Nacional de ONG* (Santiago, 1993), pp. 5-6.

con financiamiento permanente para el desarrollo de proyectos sociales por parte de las ONG”<sup>37</sup>.

La tendencia que se fue desarrollando en los encuentros mencionados es clara: las ONG “de segunda generación”, pese al rezongo inicial de 1992, terminaron adoptando la línea sugerida por Gonzalo de la Maza, y se movieron gremialmente en el sentido de “sobrevivir” buscando una asociación estatutaria con el Estado Neoliberal. No es extraño pues que, en 1996, ACCION –ahora bajo la presidencia de José Bengoa– intentara negociar directamente con el Estado la promulgación de una “política general del Estado sobre el Tercer Sector”, a cuyo efecto presentó al Gobierno un petitorio compuesto de cinco partes además de una extensa “agenda de trabajo”. La respuesta de Rodrigo Egaña Baraona, Director de la División de Coordinación Ministerial con el Tercer Sector, no dejó lugar a dudas: el Estado Neoliberal, pese a su vestimenta civil, *no podía innovar* respecto al llamado Tercer Sector. Este debía continuar siendo dependiente, fragmentado, competitivo entre sí, privado y mero ejecutor subcontratista de las políticas sociales cuyo diseño estratégico se realizaba en las NNGO globalizadas o, en su defecto, en el Supremo Gobierno Neoliberal<sup>38</sup>. Era y es evidente que la demanda de las ONG para tener un “financiamiento permanente”, un “reconocimiento oficial como aliado del Estado” y un “estatuto global”, equivalía a reconstruir de otro modo el mismo viejo aparato burocrático del ya periclitado Estado Social-Benefactor. Más aun: ya era muy claro hacia 1996 que la mayoría de los activistas que encabezaban los nuevos movimientos sociales en Europa eran funcionarios de la *nueva* burocracia “a honorarios” ligada por abajo al Estado Liberal. La respuesta de Egaña fue categórica en cuanto a que la democracia neoliberal chilena puede aceptar trabajar el “desarrollo local” con subcontratistas – y en este sentido tirar un salvavidas a las ONG – pero no aceptará que por la vía mercantil de la subcontratación política se reconstituya la vieja burocracia protosocialista o, peor, que escalen por ella los por ahora latentes movimientos sociales.

El ‘desencanto’ de 1996 –año en que ACCION tampoco pudo demostrar su poder de convocatoria sobre la sociedad civil, al no tener pleno éxito el gran evento que organizó en la Estación Mapocho– no interrumpió, sin embargo, su

<sup>37</sup> ACCION (ed.), *Informe del Encuentro Internacional sobre Desafíos para una nueva Cooperación* (Santiago, 1994), pp. 9-10 y 54.

<sup>38</sup> Cartas de Rodrigo Egaña del 23 de mayo de 1996, y de José Bengoa, Presidente de la Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales, del 10 de junio del mismo año.

“danza con el Estado”. Sólo se cambió de ritmo. Pero la elección presidencial e 1999 creó nuevas expectativas y se logró que el candidato Ricardo Lagos firmara un compromiso estratégico para las ONG de “segunda generación”. En ese compromiso se acordó, por sobre todo, “fortalecer la sociedad civil... promover la participación ciudadana... fortalecimiento de los fondos públicos concursables destinados a financiar los programas de desarrollo del Tercer Sector... participación del Tercer Sector y sus entidades gremiales en el diseño, evaluación y seguimiento de las metas ministeriales de las políticas públicas...”. Todo lo cual sería materia de un proyecto de ley que debería aprobar el Congreso<sup>39</sup>. La proyección histórica imaginada por las ONG de segunda generación encontró así, por fin, un eco positivo en la esfera de la política formal. Sin embargo, no debe ignorarse el hecho de que se trataba de un *candidato* en campaña presidencial y que el compromiso firmado por 76 dirigentes de ONG (el cual no incluyó un financiamiento permanente sino más “fondos concursables”) no es más que un *proyecto de ley* que debería ser aprobado por el Congreso Neoliberal y, en última instancia, por el Ministerio de Hacienda respectivo (que es el celoso guardián de los sacrosantos equilibrios macroeconómicos).

## VII

### *Danzando con el “marco lógico”*

Como se dijo, la panacea que en tercera instancia ofrece la Nueva Agenda Política Liberal (NAPL) consiste en consolidar la democracia neoliberal (civil) impulsando la *participación ciudadana* en los programas de desarrollo local y/o regional. Tal panacea –aceptada por todos los candidatos de todos los sectores en la última elección municipal– será promovida a través de los municipios, pero requerirá de la activa colaboración subcontratista de toda la variedad de NAC chilenas, además, por cierto, de la credibilidad bonachona de las organizaciones sociales de base<sup>40</sup>. La NAPL necesita promover esa

<sup>39</sup> “Compromiso del candidato presidencial Ricardo Lagos: Acuerdo por la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil”, en A. del Valle (ed.), *Las ONGs: un potencial de desarrollo y ciudadanía para Chile* (Santiago, 2000. IDI), pp. 205 *et seq.*

<sup>40</sup> G. Salazar, “¿Democratización municipal...?”, *loc. cit.*

panacea, pero no para establecer efectivamente la democracia social participativa, sino para: 1) bajar los costos de sus forzadas e inevitables políticas sociales focalizadas y, 2) llevar a buen término el proceso de *legitimación civil del sistema neoliberal* que legara la dictadura militar. El problema es que lo que la NAPL necesita promover es legitimar un modelo ilegítimo, y las NAC *necesitan, a su vez, crearlo* para poder sobrevivir, donde su creencia se basa en que el sistema neoliberal efectivamente puede y debe desembocar en una democracia social participativa.

Un rápido escrutinio de los documentos que las ONG participantes en ACCION pusieron a disposición revela que la mayoría de ellas han experimentado en los últimos cinco años un definido proceso de *especialización técnica*. Que, como tal, tienden a operar en campos bien acotados, donde han acumulado un potencial competitivo que, sin duda alguna, les ha asegurado y les puede asegurar éxito en la competencia lateral por las licitaciones públicas. Que, al mismo tiempo, se adaptan a las exigencias epistemológicas y técnicas que imponen las agencias donantes o licitantes, sean éstas internacionales o nacionales. Que, al mismo tiempo, han reducido drásticamente su personal profesional de tiempo completo, optando, según proyectos, por subcontratar el personal adicional que se necesite. Y que su inserción en los movimientos sociales es casi nula, dándose, a cambio, un *apoyo técnico* a los procesos locales o vecinales de participación ciudadana en los proyectos de *mejoramiento de la infraestructura y seguridad urbanas*. Es evidente que su legitimidad comunitaria se ha estancado o ha disminuido —las redes populares informales, en cambio, se han extendido y fortalecido—, en tanto la opinión pública todavía parece esperar que las ONG adopten, al cambiar el siglo, un papel crítico más activo y un liderazgo político más “alternativo”. El abandono de lo que Gonzalo de la Maza llamó “acción marginal” (refiriéndose a la posición de las ONG en los años ’80) y su crítica a una posible militancia “alternativista” han arrojado, al parecer, una sombra de duda en la imagen pública respecto a lo que debieran las ONG hacer en este país<sup>41</sup>.

La especialización técnica de las NAC chilenas incluye además una notoria sofisticación del discurso teórico y metodológico. En lo teórico, se aprecia la incorporación de conceptos como “capital social”, “sociedad civil”, “empoderamiento”, “*accountability*”, “gobernanza”, “seguridad ciudadana”, “ciudadanía”, etc., los que, sin embargo, no se conectan, por ejemplo, a la teoría

<sup>41</sup> La evaluación externa de SUR Profesionales, por ejemplo, realizada en marzo de 1999, destaca como expectativa que esta ONG debiera fortalecer la autonomía del desarrollo de la sociedad civil. Ver M. Jacques *et al.*: “Evaluación Final” (Santiago, 1999. SUR), pp. 10-11.

de los nuevos movimientos sociales que se ha desarrollado en Europa y en el resto de América Latina, ni a la teoría política de las “democracias radicales” o “comunitarias” que se discute en Europa o Estados Unidos, sino, pragmáticamente, a la ejecución simple de los programas de desarrollo local del Gobierno Neoliberal<sup>42</sup>. De hecho, se observa una notoria tendencia a ‘purificar’ esos conceptos, descontaminándolos de todo contenido conflictivo (todos ellos, en su raíz etimológica y teórica, son políticamente explosivos), operación que, a través de los “términos de las licitaciones públicas” se realiza aplicándoles invariablemente el rígido cedazo del “marco lógico”, *cuyo filtro deja siempre fuera, como desecho, todo lo que huele a “movimiento social”, “proceso histórico” o real “autonomía ciudadana”*. La desteorización y consiguiente mercantilización de los métodos (consecuencia principal de la crisis de los viejos paradigmas estructuralistas y factor decisivo en la subsecuente prosperidad de las consultorías capitalistas), le ha permitido al modelo neoliberal usar esos métodos a destajo, sin dolor alguno y con ganancia para muchos, neutralizando por ese camino cualquier teoría política alternativista. En su ingenua lucha por la supervivencia, muchas NAC chilenas se han modernizado y tecnificado danzando con los *métodos* de la participación ciudadana, pero no con la explosiva *teoría* que late en el núcleo historicista del “empoderamiento popular”.

Es cada vez más evidente, sin embargo, que después de la crisis de los viejos paradigmas cognitivos, el “saber” –como potencial de acción– se ha recluido, o en el paradigma pragmático de las consultoras o en el paradigma vital de la “memoria social”. O en el “marco lógico” desteorizado, prostituido y mercantilizado que tan afín es a la lógica neoliberal, o en la densa cultura identitaria que late hoy más viva que nunca en múltiples rincones de la baja sociedad civil<sup>43</sup>. En la disyuntiva, las NAC chilenas parecen estar optando por su supervivencia, mientras quieren *en conciencia* optar por el paradigma oculto de los sectores populares. ¿Cómo resolver el dilema de las lealtades o la inminencia de la deslealtad? ¿De dónde pueden tomarse hoy las NAC chilenas no solo para meramente *existir* sino, sobre todo, para ser lo que *deberían ser*?

<sup>42</sup> Sobre la relación de las ONG con el capital social, ver de Fernando Leiva, *Los límites de la actual estrategia de lucha contra la pobreza y el dilema de las ONGs* (Santiago, 1995. PAS), y de Gabriel Salazar, “De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable”, en *Proposiciones* 28 (1998).

<sup>43</sup> G. Salazar, “Memoria, hermenéutica y movimiento de la baja sociedad civil”, en M. Garcés et al. (eds.), *Memoria para un nuevo siglo. Chile: miradas a la segunda mitad del siglo XX* (Santiago, 1999. ECO).

Es evidente que la ‘danza con los métodos’ es una danza de calculada supervivencia. Es un baile coyuntural que carece de estrategia histórica. Es vivir en un vacío teórico. Danzar por puro método con el célebre “capital social” es, sin duda, un baile que hoy se considera de buen tono coyuntural. Nadie lo duda: es “taquillero” (el Banco Mundial lo recomienda). Pero una danza de ese tipo, que no reconoce la teoría del movimiento subyacente, solo puede tener un resultado lógico: *bloquear o confundir a la larga el adecuado desarrollo metodológico de ese núcleo teórico e histórico*. Ser puramente metodológico hoy puede significar, “en una de éstas”, ser desleal mañana con la propia conciencia.

Si no hay voluntad hoy para abandonar los ‘remunerativos’ métodos, al menos queda la posibilidad de apoyar los contenidos antiliberales del movimiento NAC internacional, que últimamente, en las verdaderas “asonadas” de Seattle, Davos, Washington, Melbourne y Praga, ha demostrado ser un tipo de internacionalismo capaz de ser más eficiente en lo global que en lo estrictamente nacional. ¿Es, por tanto, lo global una prioridad estratégica del movimiento NAC chileno?<sup>44</sup> Y queda también la posibilidad de trabajar, no tanto al nivel liliputense del desarrollo local y al azar de las licitaciones puntuales, sino al nivel del *desarrollo regional*, que es el plano hacia donde tienden a corporizarse las redes reticulares de la baja sociedad civil chilena, como lo demuestra el creciente número de “huelgas de ciudades”, un fenómeno inédito en la historia de Chile. Al ensanchar y totalizar la mirada y la intencionalidad (sea hacia el internacionalismo del llamado Tercer Sector o hacia el regionalismo social o étnico emergente en Chile) se verán y harán prominentes los perfiles de la teoría social, así como los del horizonte histórico hacia donde la acción solidaria puede dirigirse para recuperar su norte y el *sentido* de su existencia real. Solo así podrá poner término a esta alienada danza con la flaca y mercantilizada metodología.

<sup>44</sup> Ver de Alex Fernández, “Las batallas de las ONGs”, en revista *Mensaje*, noviembre 2000, pp. 32-35.