

## Les ONG i el repte de la governació

### La societat civil, les ONG i la seva relació amb l'Estat

Rafael Grasa

El present text parteix d'una doble convicció: a) que cal aclarir bé què es pot entendre per societat civil i, més en concret, organització no governamental (ONG), allò que la filosofia política anomenaria «ciudadà» o «ciudadania», per tal d'esbrinar, després, quin tipus de relació poden tenir amb els altres dos grans elements constitutius de la societat (el príncep, el govern i l'Administració; el mercader, les forces i els actors del mercat) i com les interaccions resultants poden contribuir al millor govern (en el sentit de resolució legitimada de problemes) de les societats; i b) que cal començar a ser crític, analíticament, amb les organitzacions no governamentals, analitzant els seus pros i contres, els límits i les virtuts, justament perquè són, com la resta de components de la societat civil, un element clau en l'administració de les relacions socials internes i internacionals, particularment en el sentit de millorar-les en la direcció d'assolir la màxima justícia i equitat.

Aquesta segona convicció és especialment important, atès que les ONG, i de forma més general la societat civil, estan arreu del món en el punt de mira crític. Certament, pel seu prestigi, per allò que es creu que fan i, sobretot, poden fer, però també pels dubtes pel que diuen que fan i, també, pel que han fet. N'hi haurà prou amb una mostra: el 29 de gener del 2000, *The Economist* publicava un interessant article intítulat «Els pecats dels missioners seglars», dedicat a les ONG, que s'iniciava amb l'acudit següent: un jove donà la seva targeta de visita a un altre home. Darrere el nom figuraven les sigles ONG. L'home en qüestió preguntà «¿què és el que vol?». El jove contestà «he format una ONG», i l'home li digué «sí, molt bé, però què vol?». La resposta fou: «Tot el que vostès vulguin. Estem esperant per disposar de fons i aleshores farem un projecte». La història reflecteix una realitat, creixent també a casa nostra, una certa pèrdua del sentit de missió, una tensió constant entre la prestació de serveis, amb una concepció professional (en el sentit de feina ben feta), i l'ideal de canvi de transformació, pèrdua i tensions clarament vinculades al propi èxit de les organitzacions de la societat civil i de les ONG en les darreres dècades.

D'aquí que el text s'estructuri en sis apartats. El primer, preliminar, estableix els pressupòsits de partida, en particular la tesi central segons la qual necessitem més Estat i més societat civil. El segon estableix què cal entendre per «govern» i per «governació», així com pels tres sectors (príncep, mercader, ciutadà). El tercer, el més conceptual, intenta aclarir les diverses significacions de la noció de societat civil, donar-ne una definició operativa i reflexionar sobre les seves característiques definitòries i components. El quart presta atenció a un d'aquests components i a les seves especificitats, les organitzacions no governamentals. El cinquè encara focalitza més, tot reduint el punt de mira, i presenta, a benefici il·lustratiu d'inventari, el cas de les organitzacions no governamentals de desenvolupament i la seva crisi actual, en el sentit de perills i oportunitats. El sisè i darrer reprèn el tema inicial, tot abordant la «bona governació», concretada en alguns dels reptes de la relació entre Administració i organitzacions de la societat civil a casa nostra.

## 1. EL PUNT DE PARTIDA: MÉS ESTAT I MÉS SOCIETAT CIVIL

Durant segles s'ha desenvolupat un ric teixit de formes d'interacció social: familiar i comunitàries, de naturalesa jurídica privada i sovint viscudes com a «naturals», no elegides; d'intercanvi i mercat, responsables d'estructurar les relacions econòmiques, també de naturalesa privada i gairebé sempre presidides per la recerca de beneficis lucratiu; de govern i Administració, de naturalesa jurídica pública; i també d'altres de naturalesa privada, no lucratives, adreçades a les relacions directes entre persones no vinculades per lligams familiars o comunitaris, com les associacions i societats d'ajut mutu, és a dir, les organitzacions voluntàries d'intervenció. En síntesi, interaccions de diferents tipus, cabdals en l'estructuració de la societat. Concretament, el fenomen associatiu voluntari, una interacció social institucionalitzada amb segles de tradició, que es diferencia dels altres tres grans tipus d'interaccions, seguint l'ordre en què s'han esmentat, pel seu caràcter lliure i voluntari (no hi ha filiació sanguínia o imperatiu comunitari), per la seva naturalesa no mercantil ni lucrativa (enfront d'institucions com l'empresa), i pel seu caràcter privat i allunyat de l'exercici formal del govern, tot i que sovint amb clara voluntat d'intervenir en els afers públics (allò que la diferencia de l'Administració).

Certament aquest tipus d'interaccions i associacions es troben ben documentats ja als col·legis romans, a les guildes germàniques o, naturalment, als monestirs i les confraries

cristianes. Posteriorment arribaren altres tipus d'organitzacions, bé de naturalesa igualment religiosa, bé vinculades a les conquestes colonials (missions mèdiques, per exemple), bé d'inspiració privada, com les organitzacions assistencials voluntàries britàniques (les *charities*, nascudes a causa de l'impacte que la revolució industrial provocà entre les classes populars), la Creu Roja (1863), l'Exèrcit de Salvació (1865), Save the Children Fund (1919) o Oxfam (1919). Tanmateix, fou després de la Segona Guerra Mundial, i particularment a partir dels anys cinquanta, quan el fenomen proliferà de forma considerable: tant en nombre d'organitzacions (actualment desenes de milers<sup>1</sup> a nivell internacional i centenars de milers d'abast únicament estatal i/o nacional), com en abast geogràfic (creixent nombre de països, amb particular incidència al Sud i ara a l'antic Est)<sup>2</sup> i, per últim, en el relatiu a finalitats i sectors d'actuació (predominen les dedicades a drets humans, medi ambient, desenvolupament, pau i seguretat, però n'existeixen també de generals i d'especialitzades en totes les dimensions i activitats socials). Naturalment, la proliferació anà acompanyada d'una creixent heterogeneïtat de la qual ens ocuparem després.

A més, després de la Segona Guerra Mundial es popularitzà l'expressió «organització no governamental», sorgida inicialment en el marc de les NNUU, que encunyen el mot per distingir l'actuació de les Nacions Unides de la d'algunes organitzacions d'índole privada a les quals atorguen estatus consultiu. Malgrat el caràcter negatiu, polisèmic i poc precís de la definició, inicialment poc afortunat i de caire molt restringit, tingué èxit i es generalitzà: el problema és que tant «no governamental» és una empresa, com un partit polític (sobretot si no governa), com un orde religiós, una fundació cultural o una associació esportiva.

Per acabar de completar el panorama, trobem que en els darrers temps, han fet camí, almenys quant a ús generalitzat, conceptes o expressions també poc precises, a més d'ONG: tercer sector, sector voluntari, capital social, societat civil, per un cantó. Per altre, també sovintegen nocions com «governació» (el *governance* anglès, desafortunadament traduït per algunes persones i institucions com «governabilitat»), un

---

<sup>1</sup> Concretament, segons informacions del PNUD de 1995, no menys de 30.000 de tipus internacional, és a dir, amb presència a més de tres països.

<sup>2</sup> Dos exemples: es calcula que cada any en sorgeixen unes 250 de noves a Kènia, tot i no existir abans de 1990, a principis del 2000 hom calculava que n'existien ja a Rússia unes 65.000.

concepte d'abast més gran que govern (atès que incorpora la possibilitat de formes de gestió sense govern central), o d'altres expressions derivades, com «bon govern», amb les quals sol al·ludir-se a la necessitat que diversos sectors de la societat, públics i privats, es concertin o almenys col·laborin a l'hora de dirigir i regular les diverses dimensions de la vida d'una societat.

Si recapitem el que hem vist fins ara podem concloure que tenim, per una part, una plèthora de noms i conceptes parcialment emparentats i d'ús confús i a vegades confusionari. I no només en l'ús popular: algunes d'aquestes expressions s'han aplicat també, en un context més teòric, per explicar o descriure casos concrets d'un tipus especial de relació entre ciutadania, forces del mercat i Administració. Per exemple, les diferències econòmiques i socials entre la Itàlia meridional i la Itàlia del Nord (per parlar d'un conegut treball de Robert Putnam, *Making Democracy Work*);<sup>3</sup> el debat dels darrers anys sobre la difuminació o desaparició de la Nord-amèrica cívica, és a dir, la polèmica sobre el declivi de la societat civil als Estats Units (la gran força del país segons Tocqueville); o, per últim, per al·ludir i analitzar la situació britànica, per a alguns gairebé el paradigma de la societat civil, atès que és, juntament amb Austràlia, l'únic país, per exemple, en què les aportacions públiques per a cooperació per al desenvolupament són molt i molt inferiors a les privades. Per una altra, certa uniformització i mitificació del que poden representar les organitzacions de la societat civil i en particular les ONG, que, almenys a partir de l'opinió pública generalitzada, les considerava uniformement altruistes, independents i idealistes.

Tot plegat ha fet que sovint es contraposi el tercer sector, la societat civil (el ciutadà), al primer, l'Estat i les administracions (el príncep) i, en alguns casos, al segon, les forces del mercat (el mercader). Aquestes planes pretenen mostrar, però, que la contraposició és absurda i que els «tres sectors» tenen funcions importants i no contradictòries, tot i que en exercir-les les tensions i àdhuc els conflictes dintre ells són inevitables. Altrament dit, una de les tesis que el text pretén fer plausible és que, darrere de l'ús confusionari de les expressions del qual ens ocuparem d'aquí una mica rau una idea cabdal: *les nostres societats, del Nord i del Sud, no es poden governar només des de l'Estat o des de l'Administració*, raó per la qual calen, contra el que sol dir-se a vegades

---

<sup>3</sup> Vegi's l'edició catalana a cura de Carles Boix: *Per a fer que la democràcia funcioni. La importància del capital social* (Barcelona, Proa / Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2000).

des de posicions reduccionistes que privilegien bé l'Estat, bé la societat civil, *més Estat i més societat civil, però cadascú al seu lloc, sense confondre's*. Fins aquí, l'objectiu principal del text. Com a objectiu secundari, lligat a la pròpia explicitació de la tesi, aprofitarem per aclarir conceptes i per presentar alguns dels reptes actuals de les ONG, en particular de les vinculades al desenvolupament social i econòmic.

## 2. GOVERN I GOVERNACIÓ: LES INSTITUCIONS I ELS TRES SECTORS

Proposo distingir, com sol ser habitual entre politòlegs, entre «govern», que pressuposa algun tipus d'autoritat central (a les nostres societats, l'Estat i les administracions públiques), i «governació» (*governance*), mecanismes d'ordre (incloent a voltes l'assignació de recursos) que permeten l'exercici de l'autoritat política, econòmica i administrativa i, per tant, la gestió de tots els nivells de la vida d'un país, però que no necessàriament funcionen des d'autoritats centrals, sinó des de la presència d'institucions (en sentit genèric, sociològic, que va més enllà de les organitzacions formals, que permet parlar de la família o del mercat com a institucions amb mil·lennis d'existència o, també, considerar la diferent cultura política).<sup>4</sup> Altrament dit, en parlar de «governació», s'al·ludeix a un conjunt de mecanismes, processos, institucions i àdhuc valors compartits a través dels quals ciutadans i grups socials articulen llurs interessos, medien les seves diferències i, a la fi, possibiliten l'exercici dels seus drets i les seves obligacions legals. La governació és un prerrequisit del govern, i en especial del «bon govern», en el sentit de bones pràctiques.

El concepte de governació, doncs, té major abast que el de govern, atès que inclou l'Estat i les administracions públiques, però també, com a protagonistes d'interaccions cabdals, el sector privat amb finalitats lucratives (les empreses, el mercat) i el sector privat sense finalitats lucratives (el tercer sector, la societat civil). La governació implica, per tant, la interacció entre les institucions pròpies del govern (sovint molt formalitzades) i les institucions específiques dels altres dos sectors, en molts casos informals, no escrites. La relació entre aquestes diverses institucions i el seu context social, econòmic i polític és el que alguns anomenen «ecologia de la governació», atesa

---

<sup>4</sup> En tot el text, recordo, mai s'empra el concepte d'institució en el sentit formal i encara menys en la fórmula més restringida que al·ludeix a les organitzacions del sistema legal i de govern.

la relació imprescindible entre els tres sectors i les diverses institucions presents a cadascun d'ells per garantir el funcionament quotidià d'una societat.

Concretament són cinc les grans d'institucions, de fet macroinstitucions (en la mesura que cadascuna 'n'inclou moltes d'altres), cabdals a l'hora de governar: a) el sistema legal i de govern; b) els serveis i les administracions públiques; c) les institucions democràtiques i representatives (que inclouen en el nostre cas, com a tots els països industrialitzats, el Parlament o Legislatiu i també els partits polítics); d) la societat civil; i e) els agents, forces i mercats econòmics.

Doncs bé, les dues primeres (el sistema legal i de govern; els serveis i les administracions públiques) i en part la tercera d'aquestes grans institucions (les institucions democràtiques i representatives) entren en el terreny de l'Estat, del príncep en els termes de filosofia política al principi invocats; la cinquena (agents i forces del mercat) pertany a l'àmbit privat lucratiu. La quarta, la societat civil, i en part la tercera (concretament, alguns dels components de les institucions representatives, com els partits polítics quan no actuen en l'esfera del govern de les administracions, i de l'Estat), pot definir-se justament, de forma provisional, com *l'espai existent entre els ciutadans individualment considerats, el govern/Estat i el mercat*. En síntesi, el que assegura la governació, la bona governació, és que l'Estat garanteix i nodreix un entorn legal i polític adient; al seu torn, el sector privat lucratiu genera ocupació, ingressos i activitat econòmica i, per últim, la societat civil facilita la interacció social i política, en mobilitzar grups diversos per participar en les diverses activitats socials, econòmiques i polítiques.

Cadascun dels tres sectors té limitacions i punts forts, per la qual cosa la «bona governació» consistiria a promoure una *interacció constructiva* de tots tres sectors, entre príncep, mercader i ciutadà.

Centrem-nos ara en la definició de la societat civil, en les seves característiques i funcions, i, també, en els seus components.

### 3. LA NOCIÓ DE SOCIETAT CIVIL: DEFINICIÓ, COMPONENTS I CARACTERÍSTIQUES

Poques nocions tan usades recentment com societat civil i tan mal caracteritzades i provocadores de confusió. Les raons són diverses i, en explicitar les més importants, establirem també les condicions que ha de tenir una definició operativa i aclaridora.

La *primera* raó és la llarga «història» que arrossega el concepte, en termes de la història i la teoria política occidental, atès que molts autors remunten les seves arrels a Plató i Aristòtil o a clàssics posteriors, sense adonar-se que el mot ha tingut significacions molt diferents per a clàssics del pensament social tan diferents com –sense pretensió d'exhaustivitat– els teòrics de l'estat de naturalesa (de Hobbes a Locke), filòsofs del dret o de la història (com Hegel), o pensadors amb ànim transformador (de Marx a Gramsci). Altrament dit, el concepte de societat civil sorgí en un context en què calia trobar solució als problemes plantejats per la transició al capitalisme i després per al seu funcionament o superació, per la qual cosa cada autor, en funció de la seva percepció del problema (com reconciliar la llibertat dels individus, grups i classes socials i alhora la necessitat d'ordre polític, o, àdhuc, de certs mecanismes de coerció), privilegià una solució i, per tant, una definició o 'altra. El denominador comú, al meu parer, és que sempre s'insistí en la idea d'espai intermedi, de noció orientada a articular la problemàtica relació entre el privat i el públic, l'individual i el social, les preocupacions i els interessos privats i l'ètica i els valors públics. En conseqüència, els usos històrics de l'expressió no necessàriament impliquen un ús democràtic, participatiu, com facilitador de les interaccions entre els tres sectors i reforçador del paper de les dues esferes privades en la gestió de les coses públiques.

Una *segona* raó és que, en ressorgir la idea de societat civil com un element cabdal de les societats occidentals desenvolupades (amb valors postmaterialistes segons la tesi cèlebre d'Inglehart) a partir dels anys seixanta, també es privilegià el seu caràcter de solució i a vegades de «panacea», donant-li un sentit exageradament normatiu i prescriptiu, un caràcter omnicomprensiu i eminentment positiu, com a contrapoder o equilibrador del poder excessiu de l'Estat, de les administracions i, més en general, de les elits. Aquesta tendència s'aguditzà en els anys setanta i vuitanta quan el concepte s'usà abundantament per explicar transicions a la democràcia (primer a l'Europa meridional; després a Amèrica Llatina) i, per tant, en el context de l'interès per l'aparició de nous actors col·lectius en procés d'obtenir poder (moviments socials, en particulars, els anomenats «nous»). En aquest context, la «societat civil» es plantejava sovint la forma com grups socials exclosos fins aleshores del joc polític i de la

governació per raons de sexe/gènere, ètnia/cultura o classe social podien accedir al lloc que els pertocava a la societat i millorar, a l'ensem, la governabilitat de la col·lectivitat i, per tant, la gestió dels seus problemes. Tanmateix, com veurem després, grups polítics d'esquerra i dreta han donat significació molt diferent al concepte en els darrers vint anys, sovint molt allunyada de la distinció privat/públic que es produí a partir del segle XVII.

Cal dir al respecte que, comptat i debatut, no tot el que s'ha anomenat societat civil és per definició positiu: la vida associativa, en manifestar-se, generar agrupacions, per exemple, a favor i en contra de la democràcia, quelcom que tampoc pot analitzar-se en termes de suma nul·la, com si existís una societat civil «bona» i una altra de «dolenta», perjudicial. Si la societat civil és per definició un espai o esfera, una zona intermèdia, cal recordar que hi caben diversos components i formes de vida associativa, diferents «actors» de la societat civil. Els grups «neonazis», per exemple, també formen part de la societat civil.

Això em porta a la *tercera* raó que considerarem, la reivindicació creixent, en particular en el context de les estratègies en pro del desenvolupament i de l'ajut oficial al desenvolupament, de la societat civil per part dels organismes, bilaterals i multilaterals, encarregats de fomentar i gestionar aquest ajut i cooperació. És notòria al respecte la constant referència elogiosa del Banc Mundial o del Fons Monetari Internacional. *La paradoxa, doncs, és que als anys vuitanta haurien reivindicat la societat civil tant autors i col·lectius que aspiraven a posar en l'esfera de la governació actors i col·lectius marginals* (que privilegiaven el paper de la societat civil com a espai d'activitat política col·lectiva, transformadora) *com organismes i autors que aspiraven a reforçar les elits democràticoliberal i disminuir el paper de l'Estat* (que posaven l'èmfasi en la societat civil com a espai per fomentar l'activitat econòmica individual, el paper dels «emprenedors» i «dinamitzadors»).

Hi hauria en suma, almenys, dos models «ideals» de societat civil, en certa competència, que impliquen dues formes d'entendre la ciutadania i el que vol dir ser un ciutadà/na. En termes de drets individuals i col·lectius, una, més neoliberal, subratllaria els drets negatius, que l'Estat s'abstingui de fer certes coses i possibiliti la relació entre el ciutadà i el mercat; l'altra emfatitzaria els drets positius, possibilitar la participació, que es facin certes, tot proveint l'Estat, les condicions per tal que els ciutadans

exerceixin els seus drets a totes les esferes. Naturalment, en ser tipus ideals, entremig dels dos hi ha tants matisos com es vulgui.

En resum, atès tot això, ens cal una definició sense pretensió normativoprescriptiva i no necessàriament privilegiadora de formes d'associació positiva en termes de bona governació, capaç de contemplar les dues grans formes d'entendre la societat civil i les múltiples formes de vida associativa possibles a la nostra època. Per tant, definirem *societat civil* com *l'espai d'interacció existent entre el ciutadà individualment considerat i l'Estat, per un cantó, i el mercat, per l'altre*; en suma, *l'esfera d'interacció entre l'economia i l'Estat*. En aquest espai caben una àmplia gamma de grups: organitzats de manera més o menys formal, voluntàriament (és a dir, de forma no coercitiva), no oficials, sense interessos lucratius o comercials, que intenten d'una forma o altra reforçar o alterar les regles, normes i estructures socials actualment existents (insisteixo, no necessàriament en la direcció favorable a la justícia social o l'equitat), tot actuant com a grups intermedis, agregadors d'interessos individuals i visualitzadors d'ideals i interessos col·lectius. D'aquí, doncs, que a vegades es parli també del tercer sector.

La definició implica que són molts els components de la societat civil: organitzacions polítiques (partits polítics), associacions voluntàries de diferents tipus (incloent-hi aquelles de naturalesa privada que volen promoure les forces del mercat, però sense activitat empresarial, lucrativa, directa, com associacions d'empresaris o cambres de comerç), organitzacions de voluntaris, coalicions i campanyes entre diversos grups, i, també, organitzacions no governamentals. En suma, el que hom pot anomenar «organitzacions de la societat civil», una expressió que no considerarem sinònima d'ONG, un subgrup o tipus específic d'organització de la societat civil. Tots els components o organitzacions de la societat civil tenen, o poden tenir teòricament, un efecte: incrementar el «capital social» (els trets bàsics de la vida social –com xarxes, normes i confiança– que fan possible als membres d'una societat actuar conjuntament de forma més eficaç per perseguir objectius comuns o compartits) i el seu «compromís cívic» (els vincles reals de les persones amb la vida quotidiana de llurs comunitats, en un sentit no únicament polític).

Així les coses, sense societat civil, i per tant sense ONG, i sense interaccions i relacions dinàmiques entre els tres sectors (príncep, mercader i ciutadà) no pot haver-hi doncs

governació, car no seria possible garantir el dinamisme dels processos socials bàsics en una societat, a saber: associació, acceptació i reconeixement, comunicació, comprensió mútua i confiança, i, per últim, procediments d'arranjament de controvèrsies.

Ocupem-nos ara del cas específic de les ONG.

#### 4. L'ESPECIFICITAT DE LES ONG COM PART DE LA SOCIETAT CIVIL

Com hem dit abans, la popularitat de l'expressió ONG encunyada per NNUU exigí ben aviat algun tipus de diferenciació de les diverses formes d'associació voluntària de la societat civil, sobretot a causa de la proliferació d'organitzacions que feien servir el nom. Una de les formes inicials de fer-ho fou afegir algun adjectiu més: ONG de desenvolupament (ONGD), de drets humans... Però tampoc l'adjectiu serveix per distingir: entre les ONG de desenvolupament (en sentit genèric), trobem organitzacions especialitzades en ajut d'emergència i humanitari, organitzacions que bàsicament fan campanyes i pressió, organitzacions que bàsicament fan projectes, algunes són petites i d'abast geogràfic (quant a membres i presència amb activitat) limitat i d'altres amb pressupostos de milers de milions de pessetes i presència planetària, etcètera. D'aquí que sigui útil recórrer a la pròpia caracterització del sector. Concretament, a partir dels codis ètics i de conducta de les ONGD catalanes i espanyoles, una ONG seria: una entitat amb organització estable i capacitat jurídica (la qual cosa la diferencia dels moviments socials o campanyes); sense afany de lucre, que té com a element central dels seus recursos bàsics (humans i materials) fons i capital humà amb caràcter motivacional o voluntari (allò que les distingeix de les empreses, incloses les pertanyents a l'anomenada economia social); amb cert grau de suport públic, presència social i obertura a l'escrutini i el debat públic; amb independència, és a dir, autonomia decisòria, orgànica i institucional respecte d'altres organitzacions, particularment administracions, governs o bé organitzacions intergovernamentals (és a dir, organitzacions apartidàries, tot i que polítiques en el sentit més genuí del terme, i dotades d'un ideari, un programa i una estratègia particular); amb voluntat d'actuar com a agent de canvi social, com a actor compromès en la transformació de la societat i la recerca d'un món més just, equitatiu i pacífic; dotada de mecanismes transparents i participatius en els seus òrgans de govern. En síntesi, el que caracteritza, almenys a nivell teòric, l'ONG enfront de la resta d'organitzacions de la societat civil (per exemple una associació de foment de certa activitat industrial) és la *combinació d'acció voluntària, vocació i activitat transformadora de la societat en una dimensió*

*determinada, visió centrada en les persones, motivació no lucrativa i independència de decisions i organitzativa* (que inclou, òbviament, almenys parcialment, la pressupostària).

Tanmateix, la realitat és més complexa, atès, entre d'altres coses, que no existeix cap normativa internacional jurídicament vinculant i d'efecte genèric, que digui què és una ONG i com ha de comportar-se, malgrat que n'hi ha intents des dels anys vint (Institut de Dret Internacional, Unió d'Associacions Internacionals) i, sobretot, una Convenció del Consell d'Europa per a l'àmbit Europeu (Convenció Europea sobre el reconeixement de la personalitat jurídica de les organitzacions no governamentals, 1985, en vigor des de 1991). Per tant, és l'ordenament de cada país el que fixa el marc de referència. En el cas espanyol, les ONG, com la resta d'organitzacions de la societat civil, poden ser fundacions o associacions, amb regulacions força diferenciades.

Pel que fa a la *tipologia*, sovintegen les classificacions, per la qual cosa només faré esment de tres de les possibles: a) en funció del seu abast com a actor; b) del seu camp d'activitat; i c) en funció de la contrastació entre el seu ideari explícit i la seva activitat i naturalesa real. Pel que fa a l'abast, la major part de les ONG són actors nacionals (no tenen socis ni activitat a tres o més països), tot i que amb vocació internacional, creixentment potenciada mitjançant la proliferació de xarxes i aliances. Quant al seu camp d'activitat, no és casual, com mostra el llibre, que les més importants, atesa la vocació de canvi social, siguin les de cooperació per al desenvolupament i ajut humanitari, les de drets humans, les de medi ambient i les de pau i seguretat. Cal dir, a més, que en les dues darreres dècades moltes de les ONG han passat a tenir una activitat específica de transformació, directa, a través de projectes i programes, enfront de l'activitat preponderant inicial de sensibilització i campanya politicosocial adreçada a influir l'Executiu, el Legislatiu o les organitzacions internacionals intergovernamentals. Per últim, pel que fa al contrast entre la pràctica real i els objectius declarats, farem ús de la tipologia de David Korten, que distingí entre: 1) les organitzacions voluntàries, que persegueixen una missió social en funció d'un objectiu explícit (les més abundoses al Nord); 2) les organitzacions comunitàries o populars, grups de suport mutu que representen els interessos dels seus membres, normalment molt estretament vinculats entre ells, amb lideratge definit i en bona part autosuficients (el tipus d'organització més habitual als països del Sud); 3) les agències o organismes prestadors de serveis, en realitat consultores o ens no lucratius que funcionen segons la lògica del mercat –

podrien ser empreses, encara que atípiques– i són contractades per organismes públics, nacionals o internacionals, per realitzar tasques que sovint cauen dins de les competències atribuïbles a les administracions públiques (amb gran creixement al Nord i, en menor mesura, al Sud), i 4) les «organitzacions no “governamentals”», organitzacions que, al Nord i al Sud, han estat creades o impulsades per governs i administracions i serveixen, tot i que formalment són independents, com a instruments de llurs polítiques. Naturalment, en el sentit restrictiu abans assenyalat, només les dues primeres categories, i en algun cas les organitzacions prestadores de serveis poden considerar-se ONG, tot i que totes són organitzacions de la societat civil.

Per últim, resulta interessant recordar que les ONG, i la resta d'organitzacions de la societat civil, tenen dues formes de *finançar-se*. Per un cantó, a través de fons privats (patrimoni fundacional, quotes de socis i/o col·laboradors, donacions, llegats, aportacions específiques i sovint finalistes, venda d'articles de promoció i *merchandising* en general, contractes amb empreses per a fins específics...). Per l'altre a través de fons públics (subvencions per a infraestructura, més sovint, cofinançament per a programes/projectes concrets, és a dir, subvencions finalistes, habitualment concedides mitjançant convocatòries públiques, sotmeses després a control i justificació), que poden procedir d'administracions locals, autonòmiques/regionals, estatals i internacionals.

Així les coses, sembla clar que les ONG han de fer front actualment a una doble dificultat o confusió: la derivada de la interrelació amb el príncep (el risc d'instrumentalització, acabar servint d'instrument de polítiques de les administracions públiques, de forma conscient o inconscient, tot perdent l'autonomia i la missió pròpia) i la relacionada amb la força abassegadora del mercat i el mercader (el risc d'esdevenir, simplement, empreses amb causa). La solució al risc no està a evitar el contacte amb el príncep i el mercader, impossible a la pràctica i a més indesitjable (incidiria negativament en la governació), sinó a aclarir els papers i les responsabilitats. En aquest doble terreny, el del finançament i el de la tipologia, podem situar molts dels reptes presents de les ONG, que exemplificarem amb el cas concret de les organitzacions no governamentals de desenvolupament, un bon exemple dels límits i les virtuts de la governació, de la interrelació entre ciutadà, príncep i mercat.

## 5. ELS REPTES PRESENTS I FUTURS DE LES ONGD

Parlar dels reptes presents i futurs de les ONGD, amb la vista posada a Catalunya i Espanya però en el context més general dels països de la Unió Europea i els països membres del Comitè d'Ajut al Desenvolupament (CAD) de l'Organització per la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics (OCDE) –és a dir, el club dels països donants–, suposa situar les presents reflexions en el marc de la crisi del sistema de cooperació per al desenvolupament durant els anys noranta, encara no resolta a l'inici del nou mil·lenni. Crisi, en un doble sentit: perill, atès que hi ha coses que no rutllen prou bé, i fins i tot algunes que rutllen malament; però també oportunitat, ja que hi ha possibilitats de canviar de rumb, de redreçar coses i fer-ho molt millor. No hi ha doncs motius per al pessimisme, però tampoc per a la complaença.

La crisi del sistema de cooperació per al desenvolupament sorgit a partir de 1945 té quatre components, als quals em referiré breument. El *primer*, la *reducció dels fons disponibles* i, per tant, la creixent competència per obtenir-los, que afecta diversos actors del Nord. Globalment, l'ajut oficial al desenvolupament (AOD) significa avui dia només un flux del 0,23% del PIB mundial (el 0,33, aproximadament durant els anys setanta), una de les xifres més baixes des de meitat dels anys setanta. Cal recordar, a més, que només un 10% d'aquesta xifra d'AOD es vehicula a través d'ONGD (durant èpoques anteriors no havia superat el 5%). Res no fa preveure que l'AOD mundial s'incrementi sensiblement durant la primera dècada del segle XXI, tot i que tampoc és previsible que davalli. A més, una bona part dels països de l'antic bloc de l'Est, abans donants (el conjunt dels països del bloc de l'Est totalitzava una mica menys d'un 10% de l'AOD total), són des de principis dels anys noranta receptors d'alguns d'aquests fons i, per tant, competidors dels receptors del Sud a l'hora d'aconseguir fluxos d'AOD d'ajut oficial.<sup>5</sup> D'aquí que reducció i competència signifiquin, combinats, més dificultats per posar com a objectiu clau i destí prioritari de l'AOD l'eradicació de la pobresa i el desenvolupament social. La reducció de fons públics incrementa alhora la competència entre les ONGD per tal d'obtenir-los i també la necessitat d'assegurar la seva infraestructura bàsica i molts dels seus programes a través de fons privats, la qual

---

<sup>5</sup> El CAD introduí la noció d'ajut oficial per referir-se justament als fluxos destinats a països en transició amb indicadors socioeconòmics força millors que els dels països del Sud.

cosa també incrementa la concurrència entre ONGD, atès que els fons de tipus privat són malauradament limitats fora de circumstàncies excepcionals. Resultat: ja constatable aquesta concurrència, que està arribant a una nova fase a mesura que les administracions estan desenvolupant nous instruments de cofinançament, a mig i llarg termini per a determinats tipus d'ONGD. El principal resultat: a curt i mig termini, serà, també a casa nostra, un canvi substancial del mapa d'ONGD i grans tensions i dificultats per mantenir la coordinació i l'actuació conjunta.

El segon component de la crisi és el derivat de l'*escassetat de resultats evidenciada per les primeres avaluacions serioses de l'impacte de l'ajut i la cooperació per al desenvolupament*, un tret novament compartit amb tots els actors del sistema de cooperació internacional per al desenvolupament, però que afecta especialment les ONGD, ateses les seves afirmacions i, sobretot, pel fet que en l'imaginari col·lectiu la feina de la cooperació es considera –tot i que no es compadeix amb la realitat dels fluxos monetaris– realitzada per les ONG. Realment, els primers estudis d'impacte no han mostrat, per raons diverses atribuïbles al Nord i al Sud, bons resultats, llevat de casos on s'ha fomentat la participació i la democràcia, s'ha partit de clars enfocaments de gènere o s'ha treballat amb programes combinats des del Nord i des del Sud. Es tracta, doncs, d'una crisi de resultats, que obliga a millorar l'eficàcia i l'eficiència. Un dels elements més importants, ja presents, d'aquesta crisi de resultats serà la participació de tots els actors del desenvolupament en els programes, així com el compliment de l'acord de la cimera social de Copenhague (1995), de dedicar el 20% dels recursos dels països del Nord de cooperació per al desenvolupament a projectes de tipus social, amb el compromís que els governs del Sud facin el mateix (d'aquí la denominació de «compromís 20-20»).

El tercer component de la crisi és un resultat dels dos anteriors, *i probablement el que més afecta les ONGD*: una crisi de *legitimitat*, que afecta la feina general de tots els actors del desenvolupament, però que en el cas de les ONGD s'expressa com a dubtes respecte a la feina que fan. En la mesura que, com veiem a molts països europeoccidentals,<sup>6</sup> les ONGD havien dit que podien fer les coses millor que els estats, que marcaven la diferència, ara hom els demana comptes. ¿Què heu fet? ¿Com? ¿Amb

---

<sup>6</sup> Vegi's al respecte l'interessant llibre compilat per David Soggy, *Compassión y cálculo* (Icaria, 2001), que analitza l'experiència de diverses ONGD i humanitàries europees (sense exemples d'Europa del Sud) i nord-americanes.

quins resultats reals? És una crisi, doncs, que es tradueix en una demanda de transparència i de retre comptes, no només en termes de diners, sinó en general de la feina feta. El sector ja fa temps que ha començat a autoregular-se per fer front a aquesta demanda, legítima, de la societat; i, a més, cabdal, atès que en el futur les ONGD hauran de dependre cada cop més, almenys per al seu funcionament i la seva infraestructura, de diners de fons privats, per al futur immediat. Els codis de conducta, l'aclariment de qui és qui al sector, la creixent transparència, la generalització de les auditories... són una mostra dels reptes i les corresponents respostes de les ONGD a la crisi de legitimitat.

Altrament dit, els dubtes brollen de l'escassa avaluació feta de la feina real de les ONGD, per raons de poc interès (de les ONG i de la comunitat científica) i, també, de dificultats objectives. Per tant, no hi ha resultats conclouents de moment, molt menys que per a la cooperació feta per governs i organitzacions internacionals. Concretament, la manca de resultats clars sobre la feina feta està relacionada amb les dificultats següents:

1. Expectatives massa ambiciosos de les avaluacions (vegi's al respecte el contrast entre els termes de referència de les avaluacions encarregades per les oficines governamentals i les conclusions reals, malgrat que sigui habitual emprar fins a 9 o 10 criteris/indicadors de resultat en fer els corresponents estudis).
2. La complexitat derivada de l'escala, de les variacions entre les ONGD, de l'heterogeneïtat del sector, la gran diversitat d'actuacions, els objectius massa vagues i poc mesurables.
3. Les limitacions dels instruments d'anàlisi i avaluació que s'usen, des de les limitacions del conegut sistema de marc lògic més enllà de l'esfera d'identificació i formulació de projectes i programes.
4. La manca d'informació inicial de base, de marcs de referència i de sistemes de seguiment.

El quart i darrer component de la crisi és el més important, *el debat sobre la feina aquí*, al Nord. Les ONGD varen sorgir com un element de pressió per canviar les relacions, injustes i insolidàries, entre el Nord i el Sud, com una eina de lluita per transformar les relacions internacionals. Va ser sobretot arran de la consciència que la demanda d'un Nou Ordre Econòmic Internacional no tirava endavant, malgrat l'acord de l'Assemblea General de les Nacions Unides, que van incrementar el seu paper al Sud, tot vehiculant i impulsant projectes de desenvolupament, molt sovint cofinançats amb els diners del

0,7% (bé, d'allò que els governs destinaven, sovint ben lluny d'aquesta xifra, llevat dels països escandinaus). Tanmateix, sempre hem sabut que, per molt importants que siguin els nostres projectes amb les contraparts dels Sud (imprescindibles, òbviament), ells sols no canviaran la naturalesa de les relacions Nord-Sud, ni aïlladament permetran el desenvolupament real del país o zona on s'executen. Per tant, dit curt i ras, què fer al Nord esdevé la principal cosa a pensar, el gran repte de les ONGD: sense canviar les regles de joc, res no canviarà.

Aquests són alguns dels grans reptes presents i de futur, reptes que, a casa nostra, es poden acarar tanmateix amb avantatge: alguns dels problemes (crisi de legitimitat i de resultats, per exemple) que més han afectat les ONGD d'altres països europeoccidentals, amb més de dues dècades d'avenç respecte a nosaltres pel que fa a història i actuació, tot just comencen a manifestar-se aquí, tot i la rica història que el present llibre palesa de les ONG a Catalunya. Per tant, es pot aprendre dels errors dels altres, tot evitant-ne la reiteració d'alguns. La clau, però, està no tant a legislar (dins i fora del sector), molt típica solució de la cultura política llatina, sinó a establir pautes de governació, en col·laborar sense perdre la identitat específica, per tant, molt particularment, en la relació entre príncep i ciutadà.

## 6. LA "BONA GOVERNACIÓ": LA RELACIÓ ENTRE ADMINISTRACIONS I ONG A CASA NOSTRA

Pel que fa a la relació entre els components, particularment entre estats / governs / administracions i societat civil (per tant, entitats voluntàries i/o ONG, com a part de la societat civil) la idea central de la meua proposta és senzilla, i ja l'he avançada al principi: necessitem més Estat i més societat civil i, a més, bones pràctiques, que fomentin la participació de la societat civil, així com la col·laboració. Això, a més, salvades les distàncies de grau d'institucionalització de la vida política i social, serveix tant al Nord com al Sud.

Tanmateix, són moltes les dificultats, tot i que només n'esmentaré, ràpidament, tres. La primera, derivada de la manca d'espais clars i no intrusius entre príncep i ciutadà. En general, a casa nostra el príncep ha tingut tendència a envair constantment el territori del ciutadà, a vegades amb el consentiment d'algunes organitzacions de la societat civil preocupades per problemes financers o organitzatius: un bon exemple seria la forma de

resoldre el foment del voluntariat, tot creant a nivell autonòmic o local institucions públiques que haurien de correspondre a la iniciativa de la societat civil o almenys mixtes, i, sobretot, en l'intent inicial de legislar un servei civil voluntari com a alternativa i «solució» als problemes derivats de la manca d'objectors que haurien d'afrontar algunes associacions i ONG.<sup>7</sup> Avui sabem que, almenys a Catalunya, el problema el tenen sobretot les administracions, no les associacions i les entitats de la societat civil.

Una segona dificultat està lligada a la pròpia complexitat d'un tema del qual resulta més fàcil parlar que actuar, com la participació. De fet, el concepte de participació i el seu paper en la governació no és de cap de les maneres un tema amb significacions unívokes, sinó un tema sotmès a un debat intens des de fa dècades. Des dels anys setanta, el debat ha subratllat diverses coses. Des de la societat civil s'ha insistit que la participació implica: a) estar present en la decisió, aplicació i avaluació de programes; b) esforçar-se organitzadament a incrementar el control sobre recursos i institucions dels fins aleshores exclosos; i c) afavorir la recuperació de poder [*empowerment*] dels exclosos i marginats. Ara bé, hi ha dos grans enfocaments, en termes de finalitats i enfocaments: un que privilegia la participació com a mitjà; i un altre que la considera un fi en si mateixa. Com a mitjà, es considera un procés de col·laboració entre entitats, de cooperació, en aquest cas entre el primer i el tercer sector, per assegurar millor, òptimament, d'altres finalitats. Com a finalitat, es concep com un objectiu específic, com un instrument de canvi.

Tanmateix, ambdues concepcions tenen en comú una cosa, considerar que per promoure la participació cal fomentar tant les relacions estructurals i regulars entre els estats i societat civil, la creació, doncs, d'instàncies de concertació formals i informals, com l'aprenentatge de tècniques i mètodes que la possibilitin tècnicament, atès, que com a instrument, hi ha arguments a favor i en contra de les tècniques participatives (vegi's quadre 1)

---

### **Quadre 1. la participació de les persones en activitats de desenvolupament**

---

<sup>7</sup> Val a dir, però, que l'encàrrec, un cop aturat l'avantprojecte de Llei, d'un estudi a una comissió mixta, previ a qualsevol decisió, és un bon exemple, justament, de com resoldre el problema des de l'òptica de la governació compartida.

*Arguments a favor*

1. Pot incrementar l'eficiència (recursos i coneixements locals, millor ús dels costos externs)
2. Pot incrementar l'eficàcia, en assegurar, a través de la implicació, millor adequació a la satisfacció real de les necessitats
3. Ajuda a desenvolupar les capacitats i les habilitats
4. Pot tenir efecte multiplicador, en assumir part de les responsabilitats... la qual cosa eixampla l'abast
5. Pot contribuir a identificar millor objectius i beneficiaris
6. Ajuda a reforçar la sostenibilitat futura de les activitats, que s'assumeixen com a pròpies i importants de mantenir
7. Pot ajudar a donar tractament més equitatiu als grups més desfavorits o discriminats

*Arguments en contra*

1. Costa temps i diners, sense garantir el resultat final. Caldria calcular els beneficis reals esperables
2. La participació és irrellevant i un luxe en situacions de pobresa, que fa difícil la seva justificació
3. Pot ser una força desestabilitzadora, que pot desequilibrar relacions socials existents i posar en perill la continuïtat del desenvolupament
4. Es persegueix més com a «biaix ideològic» que com a activitat que vol assegurar beneficis directes per a les persones/grups destinataris
5. Pot fer que el pressupost previst acabi gastant-se menys en les poblacions beneficiàries que en d'altres grups

---

La tercera dificultat és més específica. Concretament, si hom aposta, com és el meu cas, per una concepció mixta de la societat civil, sent conscient dels seus límits i de les seves virtuts, i malda per impulsar per una millor governació de la societat articulant formes de diàleg i participació entre administracions/Estat i organitzacions de la societat civil, ha d'acceptar que cal repensar i regular en aquest sentit les relacions entre administracions públiques i organitzacions de la societat civil. Una de les maneres possibles, que pretén ser provocadora, consisteix a establir un codi de bones pràctiques,

que fixi el terreny de cadascú, com el que es reproduïx a continuació en forma de decàleg temptatiu.

---

## **Quadre 2. Un decàleg de “bona governació” compartit per a administracions i societat civil**

1. Diferenciar el que pot fer cadascú i respectar-ne l'especificitat, tot aplicant principi de subsidiarietat, complementarietat i dissidència com a part de la governació.
  2. No fer res que pugui fer una instància inferior, no crear ni acceptar dependències ni demanar, donar o consentir cap tipus de favoritisme.
  3. Establir instàncies regulars de coordinació, debat i, quan calgui, de confrontació.
  4. Establir pactes, transparents i públics, amb objectius, sotmesos a l'escrutini de la ciutadania.
  5. Fomentar la participació, tot incloent mecanismes de diagnòstic de les febleses i les forteses.
  6. Aplicar de fórmules de descentralització, entesa com a *desconcentració* (delegació de dalt a baix de funcions i capacitat administrativa, tot retenint el control al centre), i també com a *devolució* (transferència des del centre de poders de decisió, així com dels recursos humans i les capacitats financeres per exercir-los).
  7. Considerar, per part de les administracions i de les pròpies entitats, les ONG com a organitzacions cíviques, no com a contractadors o realitzadors de projectes gestors o prestadores de serveis.
  8. Acceptar que, si hom reconeix la capacitat de les ONG de contribuir a la capacitat de reforçar la societat civil i el compromís cívic, cal modificar els mecanismes de finançament, buscant menors formes de dependència de diners públics, la qual cosa pot incloure formes d'ajut –en concepte de foment de la participació– a certes despeses de funcionament.
  9. Retre comptes (no només econòmics, sinó de tot tipus d'iniciatives) públicament.
  10. Ser conscients que reforçar la societat civil, a curt termini, pot incrementar les tensions socials o bé reduir-les, atès que es farà possible que més veus estiguin en millors condicions d'expressar les seves demandes sobre les polítiques i els recursos públics.
-

Així les coses, tal volta hom pugui dir d'aquí uns anys no només que hi ha un consens més alt sobre la concepció de la societat civil i la relació amb les administracions, sinó realment una millor governació. La forma de mesurar-ho serà clara: un creixement del compromís cívic i del capital social, per un cantó; per l'altre, un historial de col·laboracions, i de conflictes ben resolts, entre ambdues parts.

Per això, crec, a tall de conclusió final, amb un xic de prescripció que fins ara he intentat evitar, que ha arribat l'hora de la governació i no només del govern. I, també, que, en general, el balanç global de la feina feta per la societat civil i les ONG a Catalunya és positiu, però sense cap motiu per a autocomplaences. Hi ha encara molt per fer i això significa també fer millor les coses.

**Rafael Grasa és professor de Relacions Internacionals de la UAB, membre del seu Centre d'Estudis Internacionals i Interculturals. Fou president de la Federació Catalana d'Organitzacions no Governamentals per al Desenvolupament de 1995 a 1999.**

Aquest article forma part del llibre *Catalunya no governamental*, editat per Carles Torner i que serà publicat pel Centre d'Estudis de Temes Contemporanis (CETC) i l'Editorial Pòrtic pròximament.