



Políticas públicas con enfoque de derechos y organizaciones no gubernamentales en Chile

Gloria Ochoa Sotomayor (1)
Santiago, Abril 2011

Gloria Ochoa es Antropóloga social, Magíster en gestión y políticas públicas y Directora de Germina.



Índice

Introducción	- 3 -
Las políticas públicas y el enfoque de derechos	- 7 -
La participación e incidencia ciudadana y el enfoque de derechos	- 10 -
La situación de las organizaciones no gubernamentales hoy.....	- 13 -
Las organizaciones no gubernamentales en el ámbito internacional.....	- 13 -
Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en Chile	- 15 -
Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en Chile y las políticas públicas .-	- 18 -
Cuáles son las posibilidades de que las organizaciones no gubernamentales incidan en las políticas públicas desde un enfoque de derechos	- 22 -
Referencias.....	- 26 -



Introducción

El enfoque de derechos en las políticas públicas, así como en las estrategias de desarrollo, considera el derecho internacional sobre derechos humanos como un marco conceptual aceptado internacionalmente que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo. Este enfoque considera también, dicho referente, como “una guía para llevar a cabo el proceso de cooperación y asistencia; la participación social en ese proceso; las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores; la manera de evaluar la asistencia, y los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad que deberían establecerse a nivel local e internacional” (Abramovich, 2006, p.36).

Destaca en este enfoque el reconocimiento de las personas como titulares de derecho. Este reconocimiento implica un cambio en la aproximación y forma en que son concebidas las políticas públicas, pasando de la percepción de personas con necesidades que deben ser asistidas a sujetos con derecho a demandar ciertas prestaciones y acciones de parte del Estado y los gobiernos. De esta forma, “las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento” (Abramovich, 2006, p.36).

Si bien, podríamos decir que el denominado enfoque de derechos surge y se inspira en el derecho internacional como referente útil y legítimo para el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas; también se ha configurado como un referente necesario para contraponer nuevas vías de acción frente a los resultados que han tenido las reformas estructurales aplicadas durante los años ‘80 y ‘90 en la región, las que transformaron el modelo de acumulación, la lógica de distribución de la riqueza y también las capacidades y oportunidades de la población, revistiendo hoy un fuerte carácter residual (Pautassi, s/f)¹. Esto ha significado la generación de mecanismos de interpelación al modelo de desarrollo del período, respecto a que la pobreza no es un factor indeseable del modelo, sino que un importante resultado del mismo; por ello, las políticas públicas no pueden ser concebidas sólo como acciones tendientes a remediar o suplir lo que el mercado no es capaz de hacer, sino que deben ser concebidas como mecanismos que aseguran el cumplimiento de derechos de las personas. Asimismo, confirma la necesidad de que las políticas públicas son un campo de interés respecto a lo público que no puede, ni debe, estar circunscrito sólo a “expertos”, sino que requiere de la dinámica e interrelación entre diferentes actores e intereses.

¹ Como señala Pautassi “las transformaciones apuntaron a consolidar un modelo contrario a los postulados incluidos en el conjunto de pactos y tratados internacionales de derechos humanos, que la mayoría de los países ratificó en igual periodo. En muchos casos, se aplicaron políticas y medidas regresivas. Es en este marco donde se hacen visibles las asimetrías propias del desarrollo institucional latinoamericano” (Pautassi, s/f:3).



El enfoque de derechos surge como un enfoque, amparado en el derecho internacional, que permite cuestionar el modo en que en las últimas décadas ha operado el Estado en Chile y en la región. Es decir, permite una aproximación crítica respecto a los modelos de desarrollo que se han instalado en América Latina, la concepción respecto al rol de los y las ciudadanos, y de los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas como asuntos de interés de las personas directamente afectadas por ellas².

Al mismo tiempo, este enfoque, al considerar a las personas como sujetos de derechos establece un doble desafío. Por una lado, interpela al Estado y los gobiernos (y a la clase política que lo administra) respecto a su receptividad y capacidades para incorporar este enfoque, cumpliendo, además, con los compromisos que a nivel internacional ha contraído en el plano de los derechos humanos. Por otro, interpela a los actores del conjunto de la sociedad respecto a sus competencias y motivaciones para constituirse en sujetos de derecho y, por lo tanto, a interactuar con el Estado y los gobiernos respecto a su quehacer tomando parte en los asuntos públicos. Como podemos ver “una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad”. (Abramovich, 2006, p.40).

Como señala Abramovich en la región, “el concepto de derechos humanos surgió como un medio para imponer límites a formas abusivas de uso del poder por el Estado, como un decálogo de aquellas conductas que el Estado no debería tener. No torturar, no privar arbitrariamente de la vida, no entrometerse en la vida privada y familiar de las personas, no discriminar. Esta concepción estuvo signada por la resistencia a las dictaduras militares en el Cono Sur en la década de 1970 y en Centroamérica en la década de 1980” (Abramovich, 2006, p.38). Sin embargo, el derecho internacional ha fijado con claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado, sino que también las obligaciones positivas. De esta forma, en la actualidad los derechos humanos no son concebidos sólo como un límite al accionar del Estado, sino que también como una guía para su quehacer.

Por otro lado, la existencia de mecanismos idóneos para fiscalizar las políticas públicas, y que estas respeten los derechos en que se inspiran, requiere no sólo de determinadas características institucionales; sino que también de su apropiación por organizaciones sociales y de actores con vocación y recursos para utilizarlas.

Es por ello, que se requiere identificar y reflexionar respecto al rol que tienen los diferentes actores sociales en esta discusión y en el uso de este enfoque como una herramienta orientadora para la acción ¿qué condiciones requiere la sociedad civil para interlocutar con el

² Para el enfoque basado en derechos es fundamental la relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía, pues ella permitirá el establecimiento de un marco conceptual para la formulación e implementación de políticas públicas y de mecanismos de rendición de cuentas que puedan considerarse compatibles con la noción de derechos. (Abramovich, 2006, p.41)



Estado desde una perspectiva de derechos?, ¿qué actores se identifican actualmente para dicha interlocución?, ¿qué nivel de incidencia pueden tener los diversos actores sociales en la incorporación del enfoque de derechos en políticas públicas o en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos?.

En el presente texto se analiza el rol que pueden cumplir las denominadas organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs) desde esta perspectiva. Se ha elegido a este actor y esta aproximación porque, en general, como parte de la definición de sus principios constitutivos se encuentra la promoción de derechos y el empoderamiento de los grupos con los que trabajan, los que constituyen uno de los ejes fundamentales del enfoque de derecho. Además, porque consideramos que se encuentran en una situación crucial para la definición de sus sentidos y función en el actual escenario nacional e internacional, constituyéndose en un actor clave para la promoción de políticas públicas con enfoque de derechos.

De esta forma, interesa indagar y reflexionar en el rol que las organizaciones no gubernamentales han tenido en la discusión de políticas públicas y en la definición de las mismas, considerando dos argumentos principales. El primero se relaciona con el papel fundamental que tuvieron durante los gobiernos militares (tanto en Chile como en otros países de Latinoamérica), pero el que se ha visto disminuido durante la democracia, lo que significó un acervo significativo en términos de contenidos y metodologías de trabajo, más aún cuando consideramos la perspectiva de derechos. El segundo, se relaciona con la posibilidad de identificar la densidad y diversidad de la discusión respecto a políticas públicas, sobretodo cuando se trata de enfoque de derechos, ya que quienes pueden instalar o promover esta perspectiva en el Estado son precisamente las organizaciones no gubernamentales, por la tradición de trabajo antes citada y porque en su origen ha estado la promoción de dichos derechos. Asimismo, esta indagación considera como referente el rol que los organismos no gubernamentales han adquirido a nivel internacional

Consideramos pertinente hacerse la pregunta que señala Pautassi y la reflexión asociada “¿es posible pensar que América Latina puede transitar el camino del desarrollo en un marco de derechos? Sin duda esta interrogante se puede tachar de ingenua. Sin embargo, parte del dilema que atraviesan los gobiernos de la región consiste en pensar cómo lograr aplicar las obligaciones que les competen en virtud de los mandatos incorporados en las constituciones políticas, y sus compromisos incluidos en los pactos y tratados internacionales, en especial en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el actual marco del conjunto de políticas, que en la mayoría de los casos dista de ser respetuosa de los derechos humanos” (s/f, p.2). También surge como complementaria la siguiente interrogante ¿en qué condiciones se encuentran los actores de la sociedad civil Latinoamérica para promover políticas públicas con enfoque de derechos?, ¿pueden incidir los diferentes actores sociales interesados en el accionar público desde una perspectiva de derechos?, ¿qué nivel de empoderamiento tenemos las personas para constituirnos en sujetos, hombres y mujeres, de derechos?

Por otro lado, es importante considerar que actualmente, el carácter y definición de las políticas públicas no sólo depende de los intereses y voluntades de los Estados y sociedades nacionales, sino que también responden a las lógicas de un mundo globalizado y, por lo



tanto, a requerimientos, acuerdos y compromisos adquiridos con –o provenientes de– organismos supranacionales (Hernández, 2007).

En este sentido es importante considerar, para el caso chileno, las distintas observaciones que ha recibido el Estado por no cumplimiento de acuerdos internacionales y resoluciones internacionales en materia de derechos humanos³ y el rol que la sociedad organizada ha desempeñado como contraparte y denunciante, incluidas las organizaciones no gubernamentales.

³ Ver: i) Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos. 2010; ii) El estado de los Derechos Humanos en Chile: Visión y desafíos desde la sociedad civil y pueblos indígenas, Declaración de organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil, Diciembre 2010; y iii) Informe anual de Derechos Humanos en Chile 2010, Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales.



Las políticas públicas y el enfoque de derechos

Las políticas públicas pueden ser entendidas como medidas tendientes a regular la tensión social y las diferencias de visiones y posiciones que generan esta tensión. Al mismo tiempo, permiten establecer un vínculo entre las personas y sus intereses, y el Estado y sus propias definiciones y cursos de acción.

En este sentido, si bien las políticas como resultado pueden ser definidas como una decisión -o no decisión- de un gobierno frente a un determinado problema -influenciada también por la actividad política de los actores interesados-, como proceso⁴ pueden ser entendidas como una acción dinámica donde los intereses de diferentes actores sociales se encuentran en juego. De esta forma, “la política pública refiere a procesos, decisiones y resultados sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes haremos y perspectivas evaluadoras” (Aguilar, 1993 en Pautassi, Laura, s/f, p.4).

Si, además, agregamos que estas políticas públicas deben tener un enfoque de derechos, necesitarán, incluso más que cualquier otra, contar con la participación de la ciudadanía en todo su ciclo; entregar garantías a la población respecto a los derechos que están considerados en ella; y haber sido lo suficientemente informadas y difundidas para que las personas a las cuales están dirigidas puedan hacer ejercicio de dichos derechos. Además, se deberá considerar la capacidad (e interés) del gobierno para dar una respuesta y también la de la sociedad (y sus grupos) para plantear un problema y las alternativas de solución, es decir, la capacidad de transformar la realidad en el sentido deseado (Moreno, 2010).

El origen de las políticas públicas se encuentra en la agenda pública, es decir, en el conjunto de temas que son objeto de discusión pública. Es importante considerar, que esta agenda se define en un proceso dinámico directamente relacionado con los intereses involucrados, las características del sistema político y el tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil (Lahera, 2000); este es un proceso continuo en el que se legitima y deslegitima, en el que se incluyen e excluyen tanto temas como actores, es decir, la agenda va cambiando de acuerdo a la legitimidad de los actores que definen los temas, así como por la relevancia que éstos adquieren en determinado momento. Detrás de las políticas públicas existen alternativas de cambio y de acción que han sido definidas de acuerdo a determinados visiones y posiciones y no de manera aséptica; y que dependen del nivel de incidencia que ciertos actores tienen en la discusión pública.

⁴ Las políticas públicas también pueden ser concebidas como proceso porque, analíticamente y también en su implementación, consideran etapas. Esto responde al denominado “ciclo” de las políticas públicas en el que se pueden distinguir al menos los siguientes momentos: i) identificación y definición del problema; ii) formulación de las alternativas de solución; iii) adopción de una nueva alternativa, iv) implementación de la alternativa seleccionada; y v) evaluación de los resultados obtenidos.



En el caso de las políticas públicas con enfoque de derechos, lo central responde a la incorporación en: los estándares jurídicos en la definición de políticas y estrategias de intervención del Estado, los actores sociales, los políticos locales y las agencias de cooperación para el desarrollo, y también en el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas sociales (Pautassi, s/f). Sin embargo, por la constante dinámica derivada de los intereses en juego en una política pública, no necesariamente ésta será definida conforme a derecho; ya que “en la puja de intereses al momento de su definición, éstos se pueden desconocer o vulnerar, como sucede con la aplicación de políticas de carácter regresivo” (Pautassi, s/f, p.4)

Por ello, la acción colectiva que entraña toda política pública (en el sentido de multiplicidad de intereses en juego) está cruzada por múltiples interacciones y decisiones, que permitirán –o no- la vinculación de derechos y política. Dicha vinculación requiere de ajustes y reposicionamientos de los actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, ya que dependiendo de la capacidad de incidencia o de hacerse escuchar de estos grupos, problemas o situaciones particulares pueden ser pasados por alto o no tomados en cuenta en un momento determinado, pero en otra coyuntura ser el eje de la agenda de gobierno. Esto se encuentra vinculado con la relación dinámica existente entre la agenda pública y la agenda de gobierno, es decir, lo que en un momento es desconocido o negado por la política pública, en el corto o mediano plazo puede ser retomado como eje central para redefinir una nueva política pública. Sin embargo, cuando hablamos de derechos podría existir una diferencia, ya que estos deberían ser considerados siempre y en toda circunstancia. “Su respeto e inclusión no pueden quedar en manos de la arbitrariedad de la política pública o de los actores gubernamentales” (Pautassi, s/f, p.5). Aunque esta afirmación también se encuentra sujeta a análisis, ya que sabemos que no siempre los Estados cumplen con las obligaciones que en materia de derechos han contraído. Por ello, consideramos decisiva la capacidad de las personas, en tanto sujetos de derechos, de procurar que las acciones e iniciativas estatales y gubernamentales cumplan con ellos.

En este marco surge la pregunta ¿cuál, cómo y cuán efectiva puede ser la incidencia ciudadana en las políticas públicas?; ¿a través de qué agencias, por medio de qué mecanismos las personas pueden hacerse parte de las políticas públicas?; ¿de qué manera se puede prever que las personas ejerzan los derechos que están siendo garantizados en determinadas políticas públicas? El proceso de definición, elaboración e implementación de una política pública considera, de distintas maneras, una gran cantidad de actividades individuales y colectivas que alcanzan grados diferenciados de involucramiento y de resultados esperados; esto principalmente dado por los intereses diferenciados “el proceso arranca a partir de una situación problemática, que provoca cierto grado de tensión o controversia. Pero un problema colectivo es siempre una construcción social, no es un dato objetivo. Lo que para unos es una situación problemática no lo es para otros, porque no todos interpretan del mismo modo la situación que contemplan” (Vallés, Josep, 2000, p.381).

Para que esto ocurra sería necesario que los intereses y necesidades de la población sean reconocidos como tales; habiéndose transformado, por lo tanto, en un problema público, adquiriendo dicho problema un carácter político. Como dice Pautassi, “para que esto sea posible, las y los ciudadanos deben ejercer su capacidad organizativa, lo que les permitirá



participar y negociar su inclusión en los ámbitos de decisión de la política pública. Es decir, deben tener plena, conciencia de sus derechos y de las obligaciones para demandar al Estado” (Pautassi, s/f, p.6).

La política pública no se define solamente por las intenciones u objetivos de los gobernantes. Sino que incorpora los intereses y propuestas de otros actores “el curso de acción de una política puede ser diseñado por el actor gubernamental, pero hay un curso de acción efectivamente seguido que depende de la interacción de los actores políticos y sociales” (Pautassi, s/f, p.10-11).

Así, entonces, vemos que las políticas públicas pueden ser resultado de la negociación entre distintos actores que ajustan mutuamente sus intereses y visiones divergentes; pueden ser resultado de la interacción de coaliciones de organizaciones y actores, cada una con sus propios recursos y creencias sobre el problema; y los actores enfrentan los problemas con diferentes marcos conceptuales, ideológicos y culturales que orientan sus decisiones.

Hasta ahora, con preeminencia en nuestro país, la concepción limitada del proceso de políticas públicas ha llevado a diseñar dichas políticas de forma cerrada y acotada, como si se tratara de un ejercicio restringido a los actores de gobierno y a ciertos grupos de interés; olvidando el carácter público y polisémico de un problema y su consecuente inclusión en el campo de las políticas, constituyendo un proceso complejo en el que entran en competencia diversas representaciones (Moreno, 2010).

Por ello, adquiere significativa importancia la participación e incidencia ciudadana en las políticas públicas, ya que estas se han visto principalmente restringidas a un ámbito de acción de expertos y menos expuestas a una conversación social abierta. En este sentido, si hablamos de políticas públicas en general y de políticas públicas con enfoque de derechos en particular, es necesario considerar como antecedentes fundantes la amplitud de la deliberación pública, así como las tensiones existentes en las sociedades en las que vivimos. Ya es sabido que en esta deliberación se han sumado también actores internacionales, los que a su vez presentan intereses y marcos de acción específicos.



La participación e incidencia ciudadana y el enfoque de derechos

Para un enfoque de derechos en políticas públicas, el empoderamiento de la población constituye un eje central; empoderamiento en tanto sujetos de derechos y no sólo beneficiarios de acciones de promoción. Por ello, dicho empoderamiento requiere de la posibilidad y del ejercicio de la participación tanto política como pública o social en general. Al ser las políticas públicas una arena donde se encuentran, enfrentan y conciertan diferentes fuerzas políticas; la participación y evaluación ciudadana respecto a ellas requiere de canales que le permitan ser parte de dicha arena. Así “si se analiza la experiencia en los países de la región queda claro que la participación política requerida en el marco de un proceso democrático no se limita a contar con un sistema institucionalizado de elecciones periódicas y limpias. Requiere la posibilidad de ejercer algunos otros derechos que actúan como una condición previa para que un proceso democrático se desempeñe con cierta regularidad, como el derecho de asociación, de reunión, la libertad sindical, la libertad de expresión y el derecho de acceder a la información, entre otros” (Pautassi, s/f, p.5).

El empoderamiento requiere de una relación dialéctica entre la capacidad de concebirse como sujeto de derecho y empoderarse en tanto tal de parte de la población; pero también de una “oferta de empoderamiento”, es decir, ciertos mecanismos institucionales que den cabida a dicho empoderamiento; o, en otras palabras, “un conjunto de medidas que otorguen o habiliten a estos ciudadanos y ciudadanas para que puedan ampliar su margen de actuación y, a partir de allí, empoderarse en el ejercicio de derechos” (Pautassi, s/f, p.5). Deben preverse canales de participación para aquella población que decida tomar un rol activo en torno a los asuntos de interés público pueda hacerlo.

A cierta falta o ausencia de participación, según señala Pautassi, habrían contribuido “los procesos de reforma promovidos en el marco del Consenso de Washington que asumieron a estos grupos como los “perdedores” del proceso, incapaces de ser incorporados al conjunto de la sociedad. Por lo tanto, no se buscó fomentar un empoderamiento ni mayor autonomía y posibilidades de desarrollo de sus derechos ciudadanos” (Pautassi, s/f, p.15-16). Por esto, existe una distancia significativa entre la ciudadanía y su constitución como sujetos de derechos; surgiendo la necesidad de “tender puentes” entre las políticas y el enfoque de derechos, así como entre éstas y las personas sujetos de derecho.

Consideramos que la participación es necesaria y que debe ser concebida como un bien público, por lo tanto es necesario analizar cómo el sector público enfrenta la participación y cómo ésta se articula con su trabajo en el marco de la promoción de derechos y de la posibilidad de incidir en las políticas públicas (políticas públicas consideradas tanto como resultado y como proceso). Si concebimos la participación como un ejercicio concreto de ciudadanía y al mismo tiempo como una acción política, entendida como una motivación para ser parte del proceso de toma de decisiones en ámbitos diversos y sin restricción, podemos ver que cambia totalmente la relación entre el ciudadano y el Estado, entre el



usuario y el servicio, entre el beneficiario y el funcionario, se rompen relaciones tradicionalmente asimétricas y el poder se diluye entre los involucrados (Ochoa, 2008).

De esta forma, tanto si nos situamos desde un enfoque de derechos como desde una perspectiva de gobernabilidad democrática en general, donde el poder y las definiciones sociales son negociadas, se requiere de la participación de diferentes actores, segmentos, grupos y voces de la sociedad para las decisiones públicas. Esta participación plural requiere, a su vez, de instituciones públicas que hagan posible que tanto las bases como las élites tomen parte en el ejercicio de la deliberación y el control social (De Souza, 2000 en Delamaza, 2009).

Como expone Delamaza en su libro *Tan lejos tan cerca, políticas públicas y sociedad civil en Chile* (2009), en el caso de nuestro país esta posibilidad de participación se encuentra especialmente desafiada por el propio desarrollo que ha tenido el Estado y la sociedad. Como señala el autor, refiriéndose a la sociedad chilena “de una parte, experimentó una transición democrática tardía e incompleta, que ha tenido como resultado la pervivencia de rasgos dictatoriales (la Constitución Política y varias de sus instituciones) y una democracia de baja intensidad. De otra, un crecimiento económico sostenido dentro de un modelo de apertura y desregulación neoliberal agudo. Ambos fenómenos estabilizados en el tiempo y apoyados en su viabilidad por una dinamización de las políticas públicas, especialmente en el área social, orientadas a los sectores de menores ingresos. En definitiva, un modelo de gobernabilidad relativamente exitoso, sustentado en la continuidad del crecimiento y la profundización de sus efectos en la sociabilidad, junto a una esfera pública vaciada de actores conflictivos y administrada con relativa eficacia por una élite transversal que no está dispuesta a transformar los mecanismos institucionales que le brindan continuidad” (Delamaza, 2009, p.190).

Por lo anterior, el modelo descrito no ha permitido la ampliación de la esfera pública ni la construcción de instituciones públicas democráticas, deliberativas e inclusivas que se requieren para una profundización de la democracia. Siguiendo al mismo autor “el modelo de gestión empleado, si bien contempla la participación de los grupos pobres en la implementación de programas y acciones –sobre todo en el cofinanciamiento de las mismas-, no ha incorporado ese protagonismo en las áreas de decisión y deliberación sobre los fines de esas acciones y programas” (Delamaza, 2009, p.191); de esta manera, no se ha incorporado el fortalecimiento de la sociedad civil como objetivo del modelo de desarrollo implementado.

Por otro lado, la sociedad civil que emerge en este contexto, se caracterizaría por responder a movimientos sociales de alcance nacional que participan como actores de la escena política, con propuestas, canalizando intereses y problemáticas amplias; y las expresiones locales de nuevas formas de ciudadanía “que no son “deducibles” de un marco de vigencia de derechos, sino que canalizan las nuevas demandas y rediseños institucionales, que requerirán de nuevos espacios para aumentar su impacto público”⁵ (Delamaza, 2009, p.193). Es decir, vemos irrumpir en el escenario movimientos sociales de nivel nacional con

⁵ Las comillas son del autor.



demandas amplias y actores locales que responden a los marcos institucionales de participación y los temas que estos marcos instalan; en el primer caso, ha existido de parte de la institucionalidad una baja acogida a la demanda de estos movimientos y en el caso de los actores locales un bajo empoderamiento como sujetos de derecho que demandan al Estado el cumplimiento de los mismos.



La situación de las organizaciones no gubernamentales hoy

Las organizaciones no gubernamentales en el ámbito internacional

El término organismo no gubernamental fue usado en 1945 por las Naciones Unidas para distinguir los actores privados de los actores intergubernamentales, popularizándose el uso de este término en la década de los ochenta. Así, se ha usado para hacer referencia aquellas organizaciones que, fuera del ámbito gubernamental, tienen como fin la realización de actividades de interés público. Fueron reconocidas en el derecho internacional en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas, que señala la realización de consultas a las ONG de carácter internacional; así también hay referencias a ellas en otros organismos internacionales como la UNESCO, el Consejo de Europa o la Organización Mundial de la Salud. En ellos, se les considera como instituciones de consulta frente a temas de desarrollo y cooperación (Montangut, 2001).

Dadas las características del desarrollo a nivel mundial, donde el rol del Estado se ha visto crecientemente limitado, las organizaciones no gubernamentales se han convertido en las últimas décadas en un actor de creciente importancia en el plano internacional; dado su vínculo con la sociedad civil y sus objetivos y valores sociales, estas organizaciones son vistas como necesarias, y complementarias, para las estrategias de desarrollo en marcha. Es decir, dada la aplicación de un modelo de desarrollo centrado en el mercado, la pobreza y la desigualdad, existen temáticas que son abordadas por este tipo de organizaciones que no responden ni a una lógica gubernamental ni a una lógica mercantil. Al mismo tiempo, la reducción del Estado genera la demanda de servicios externalizados, como es el caso de algunos componentes de las políticas sociales.

Estas organizaciones se han caracterizado por su heterogeneidad en relación a tamaño, alcance, temas y tipo de financiamiento, y por su expansión⁶ cobrando un fuerte rol protagónico, principalmente en el hemisferio sur, tras los programas de ajuste estructural, ocupando el vacío que dejaron los poderes públicos. En muchos países han cumplido al menos tres funciones: ocupar el espacio que dejó el Estado frente al modelo de desarrollo neoliberal; informar y comunicar; y promover la democratización de los sistemas políticos de sus países.

A partir de su existencia y desarrollo, se ha generado una tensión entre el rol que desean jugar y el que les quiere ser impuesto, ya que generalmente son convocadas para entregar información y no para participar en la toma de decisiones. Este ha sido el tenor desde la

⁶ De acuerdo a un informe de Naciones Unidas del año 2002, el número de este tipo de organizaciones había aumentado 40 veces en el curso del siglo XX, hasta llegar a más de 37.000 en el año 2000 (Pérez, 2007). Por otro lado, las estadísticas relativas al número de organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social son igualmente reveladoras: 41 en 1948; 377 en 1968 y 1.600 en la actualidad.



Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUED, Río 1992), que constituyó el primer paso para la incorporación de las ONGs al funcionamiento regular de este tipo de conferencias, poniéndose en ella de manifiesto la tensión entre el rol que éstas querían jugar y el que los estados le atribuían, las ONGs apostaban a su rol como agentes de cambio, mientras que gobiernos y agencias internacionales las consideraban como fuentes de datos y difusoras de información (Martínez y Larrea, 2010).

También han sido cuestionadas por su llamada independencia, ya que dependen tanto de los recursos de los gobiernos nacionales, como de los organismos internacionales, así como de privados. Además, dadas las características del modo de financiamiento, deben adquirir características de empresas para su gestión “las ONGs de los países del sur, gracias a sus contactos internacionales, han ganado autonomía respecto a sus gobiernos, pero están más expuestas a la dominación de la financiación exterior” (Martínez y Larrea, 2010, p.153). Lo que no sólo se restringe a las organizaciones del sur, ya que también las organizaciones europeas han reflexionado en torno a qué significa recibir financiamiento de la cooperación internacional para sus acciones y participar en los fondos que ésta establece⁷.

Por otro lado, las ONGs han sido vistas también como instrumento del neoliberalismo que promueve la globalización (Bretón en Martínez y Larrea, 2010). Al mismo tiempo, para muchos la expresión organización no gubernamental evoca la idea de participación, empoderamiento, ámbito local y comunidad; ideas que en los noventa fueron absorbidas por las agencias internacionales de desarrollo y por los contrarios a la perspectiva top-down (Martínez y Larrea, 2010).

De esta forma, a nivel internacional, las propias ONGs están en una etapa de reflexión de su rol. Sólo en Europa existen alrededor de 1.500, varían en tamaño, en nivel de profesionalización, entre otras (Justin Kilcullen, 2004). Han sido cuestionadas por su rol fiscalizador de la labor de los estados y por su supuesta representatividad de los intereses de la gente, preguntándose ¿ante quién son responsables este tipo de organizaciones? Esto se vincula, además, con la necesidad de mostrar cuál es el impacto de sus acciones y proyectos, es decir, ¿cuál es el valor agregado que generan?⁸ Asimismo, si dado que parte de su financiamiento viene del gobierno y se encuentra asociado a programas que éste ha definido ¿no será que se han convertido en organizaciones gubernamentales?

También encontraremos entre sus reflexiones la tensión entre ser “contratistas” o “ejecutores de proyectos” y ser organizaciones autónomas; tensión que también encontramos en las organizaciones latinoamericanas de este tipo y en las chilenas. En este sentido, reflexionan “nos permite el proceso de financiación ser “freebirds” que traen

⁷ Ver Debate sobre el rol de las ONGs, Asamblea General de Concord, 25 de noviembre de 2004.

⁸ A nivel internacional se señala que el valor agregado de las ONGs, se basa en ciertas habilidades o características transversales que tendría el trabajo de estas, a saber: i) la garantía de una cierta continuidad de la intervención a través de alianzas; ii) el aspecto relacional, particularmente en las situaciones interculturales; iii) el mantenimiento de una cierta neutralidad; iv) la vocación de experimentación y asunción de riesgos más que el hacer muchas cosas; y v) la participación de las poblaciones (más allá del “pretexto” de la participación), (Marc Totté, 2004).



consigo ideas innovadoras y osadas provenientes directamente de las necesidades de las bases? Las Convocatorias de Propuestas pre-determinadas no dejan realmente mucha cancha para acciones innovadoras y la rígida reglamentación financiera no deja mucho espacio para el riesgo, que constituye con frecuencia parte integrante de cualquier acción innovadora” (Winnubst, 2004).

A pesar de esta revisión crítica de la situación actual de las ONGs, también existen visiones que señalan que ya sea por su ubicación, por sus intereses, por sus redes o vinculaciones o por su campo de acción, son también un actor significativo y representativo en el escenario internacional. Son consideradas en las reuniones o asambleas que antes eran exclusivas para los representantes del Estado, son consultadas en organismos internacionales, siendo un actor más en la discusión de la agenda internacional.

Si bien, en este sentido se hace referencia a ONGs de mayor tamaño y, por lo tanto, de mayor posibilidad de influencia, lo importante a destacar es que se ha abierto espacio a un actor que responde a una iniciativa privada, con objetivos determinados y con posibilidades de desarrollar una actividad de carácter solidario, abarcando distintos aspectos de una agenda de Estado. Por ello, deben responder a una institucionalización fuerte y a equipos profesionalizados capaces de debatir a la par de los estados. Para algunos, estas características las constituyen en uno de los hitos más interesantes en ámbito de la gobernabilidad internacional “inmerso en el proceso de organización internacional, el fenómeno de la solidaridad privada internacional otorgó a las organizaciones no gubernamentales la condición de actor no estatal –recordemos, autonomía e influencia en el sistema internacional- y no hay duda de que se trata de uno de los fenómenos más característicos de la sociedad internacional de comienzos del siglo XXI {...} son el actor más innovador y dinámico en el escenario del desarrollo mundial” (Pérez, 2007). Reflejan, que la sociedad civil mundial se encuentra interesada en los asuntos públicos, por lo tanto, en los asuntos de gobierno.

Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en Chile

En esta reflexión se considera a un grupo acotado de organizaciones no gubernamentales, correspondiente aquellas denominadas organizaciones no gubernamentales de desarrollo y que representan a un conjunto particular de las denominadas organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo comparten ciertas características comunes, tales como: son organizaciones privadas sin fines de lucro; su trabajo se orienta a personas distintas de sus miembros sin procurar su representación política; su quehacer corresponde a la acción directa o al trabajo académico; se desempeñan en el ámbito social de desarrollo; en algunos casos poseen financiamiento de la cooperación internacional; operan como puente entre programas de desarrollo; se encuentran fuera de la institucionalidad; y desarrollan enfoques de trabajo innovadores (Grüninger, 2004); agregamos que desde su origen han trabajado con un enfoque centrado en los derechos.

Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo tienen su principal origen en Chile en el período dictatorial vivido entre 1973 y 1989, marcado por las duras condiciones



económicas, políticas y sociales, así como por la grave represión ejercida en contra de las organizaciones de base y partidos políticos de oposición. Fue en ese período en el que estas organizaciones se expandieron en el país como instituciones de carácter sociopolítico; contribuyendo a ello el apoyo recibido a través de la cooperación internacional. Así las ONGDs surgieron fuertemente vinculadas, comprometidas y articuladas con las organizaciones de base; apoyando el desarrollo de incipientes movimientos sociales (Morgan, 2001). Sin embargo, también se encuentran organizaciones no gubernamentales surgidas en los años 50 y 60 de carácter benéfico y centros de estudios; vinculadas a redes internacionales y de carácter laico o religiosas, destacando las de tipo asistencial dependientes de diferentes iglesias.

Durante los ochentas estas organizaciones lograron una alianza e intercambio de propósitos, estrategias y metodologías de trabajo entre tres actores: i) la cooperación internacional de vocación democrática, políticamente interesada en América Latina e influenciada por las corrientes del exilio latinoamericano; ii) una generación de profesionales y técnicos de clase media con formación académica y experiencia de militancia social y política, marginados de las universidades y perseguidos por la dictadura militar; y iii) líderes sociales y comunitarios de base motivados por la reconstrucción de los vínculos y valores del movimiento social (Delamaza, 2010, p.130).

Con el término de la dictadura y el inicio de los gobiernos de la transición, la situación de las ONGDs se modificó. A pesar del rol que éstas habían jugado en el período anterior y el inmediatamente previo a 1989 participando en los procesos sociales y políticos para la recuperación de la democracia –incluso algunos de sus miembros colaboraron en el programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia- éste no fue el mismo al iniciarse los gobiernos democráticos; lo que se ve también reflejado en su número el que pasó de 453 en 1993 a 200 en 1999 (Delamaza, 2010).

Este cambio en el rol, y la decepción vinculada a las escasas posibilidades de vinculación con el Estado, se debe a que los espacios para la participación social no fueron los esperados, lo que significó una reducción del involucramiento tanto de las organizaciones sociales en general como de las ONGDs en particular “con la consecuente desarticulación, debilitamiento y desaparición de una parte importante del tejido organizativo que había caracterizado y dado fuerza al período anterior” (Morgan, 2001, p.8).

Además, los mecanismos de financiamiento también cambiaron. Por un lado, una parte de la cooperación internacional canalizó su apoyo al fortalecimiento del nuevo Estado democrático; otra parte de ella empezó a retirarse de Chile, dado el mejoramiento en la situación económica del país y la disminución de los índices de pobreza durante los años noventa. Por otro, estas organizaciones empezaron a depender de los recursos gubernamentales, los que operaron bajo mecanismos de competencia en fondos sectoriales, lo que llevó a las ONGDs a ser ejecutoras de proyectos y programas de corto plazo, definidos por el aparato estatal y de acuerdo a sus procedimientos burocráticos.



Asimismo, la estructura de las ONGDs se vio alterada, ya que una parte de sus profesionales se trasladaron a los organismos del Estado o se trasladaron a espacios que antes les estuvieron vetados, como las universidades.

Los tres puntos señalados, cambio en el rol, en el financiamiento y en los recursos humanos, hicieron que estas organizaciones vivieran un proceso de redefinición de su identidad y perfil. De esta forma, “muchas desaparecieron y, en general, se fue produciendo paulatinamente una invisibilización de su trabajo e incluso, de su existencia” (Morgan, 2004, p.8).

Sin embargo, aún existen ONGDs en nuestro país que desarrollan su labor en diferentes áreas y territorios, respondiendo a diversas iniciativas de reflexión y acción. Como lo señaló el *Consejo ciudadano para el fortalecimiento de la sociedad civil* creado con el objeto de identificar las principales demandas de la sociedad civil y de crear propuestas para su desarrollo, “el fortalecimiento de la sociedad civil se constituye en un tema central e inevitable para el Chile actual, ya que nuestra incompleta democracia puede, de modo importante, “completarse” y “profundizarse” con el accionar de la sociedad civil, la que en muchos ámbitos se encuentra todavía fragmentada y debilitada {...} La democracia requiere de una ciudadanía activa, la existencia de personas capaces de ejercer derechos y deberes, la existencia de gente capaz de preguntarse qué tipo de gobierno deben darse, qué tipo de relaciones quieren establecer entre ellos, qué tipo de sociedad y de cultura aspiran a construir” (Consejo ciudadano para el fortalecimiento de la sociedad civil, 2000 en Morgan, 2004, p.9).

Durante los años noventa, como señala Delamaza, “las preocupaciones del sector no gubernamental chileno se centraron en la redefinición de su rol y las relaciones de cooperación: autonomía frente a los gobiernos democráticos, definición de nuevas propuestas programáticas de trabajo, mantención de vínculos con la cooperación internacional y discusión acerca del establecimiento de nuevas relaciones con el mundo social, desmovilizado y desarticulado por las profundas transformaciones socioeconómicas y socioculturales de la década anterior” (2009, p.133). Además, a lo largo de los noventa se constituyeron distintas redes nacionales temáticas, vinculadas a medio ambiente y mujeres, por ejemplo. También se constituyeron asociaciones de carácter gremial como ACCION (Asociación chilena de organismos no gubernamentales, 1991) y REDESOL (Red de desarrollo solidario, 1994). Actúan también en plataformas que organizan las instituciones contrapartes de determinadas agencias de cooperación. Asimismo, han tenido un débil protagonismo en la dinámica internacional de las redes no gubernamentales (Delamaza, 2009).

Al mismo tiempo, su posición en el escenario actual de desarrollo ha significado también re-situarse y re-plantearse en este nuevo modelo. Es así como Salazar señala que “es algo complicado de decirlo, pero lo cierto es que las mismas nuevas asociaciones civiles que habían actuado en términos anti-gubernamentales a comienzos de los años 80 terminaron, al final de este década legitimando civilmente el modelo neoliberal que habían combatido, paso necesario –al parecer- para poder convertirse en agencias de apoyo flamante al gobierno civil” (Salazar, 1995 en Grüniger, 2004, p.6). Asimismo, como señala Corvalán, encontraríamos tipos diferenciados de estrategias para este nuevo posicionamiento expresado, por un lado, en un discurso *reconvertido de integración competitiva*



(caracterizado por la centralidad del Estado y la desaparición del conflicto Estado-sociedad civil) y el discurso *persistente* que puede ser *integrador o movilizador*; el discurso movilizador tendría el acento en una visión antagónica entre la lógica del Estado y de la sociedad civil, mientras que el integrador pone énfasis en el Estado Benefactor y crítica el estilo de modernización neoliberal por la falta de integración (Corvalán, 1996 en Grüninger, 2004).

De esta forma, en la actualidad la ONGDs se enfrentarían a un camino en el que se encuentra la lealtad a los movimientos sociales y la participación en la agenda liberal. Lo que es propio del modelo de desarrollo, es decir, mientras avanza el neoliberalismo avanza también una crítica de bases solidarias que no puede estar totalmente ajena a él. Es lo que se ha llamado el “doble desafío de empoderamiento y desarrollo” (Fisher, 1998 en Grüninger, 2004). Dualidad entre “lealtad con el pueblo” y el financiamiento por parte del Estado, cambio de una organización defensora del mundo popular a una organización ejecutora de políticas públicas.

Como consecuencia de los vínculos con el Estado, las ONGDs fueron perdiendo potencialidad crítica y de autonomía y orientándose en función de los objetivos gubernamentales (Delamaza, 2009). En el caso de las políticas de vivienda han sido consideradas como ejecutoras, mientras que en salud y educación han cumplido funciones de consultoría, por ejemplo. En el caso de las políticas de infancia se ha producido un campo de interacción distinto, ya que ha existido la posibilidad de interlocución con un marco de financiamiento no sólo dependiente de fondos concursables, dirigidos al sector no lucrativo y con instancias de consulta y negociación política. Asimismo, estas organizaciones han jugado un rol fundamental a través de las interpelaciones y los informes que han presentado a diversos organismos internacionales para dar cuenta del cumplimiento de los acuerdos internacionales alcanzados por Chile en materia de derechos humanos.

Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en Chile y las políticas públicas

A partir del año noventa, la relación entre las ONGDs y el Estado ha estado atravesada por diferentes aspectos. Uno de ellos, y sin duda el principal, ha sido el débil rol que los gobiernos han dado a las organizaciones de la sociedad civil en general y a las organizaciones no gubernamentales en particular en el quehacer respecto a los asuntos públicos. Específicamente, en el ámbito de las políticas públicas, los problemas y las alternativas de solución han sido principalmente delimitadas a los llamados expertos, quienes han tenido en sus manos las principales definiciones respecto a los asuntos públicos, en escasa interacción con la ciudadanía y siempre manteniendo como base de desarrollo el modelo neoliberal. Como señala Delamaza (2009), se ha tendido a la creación de comisiones o consejos, donde generalmente los convocados lo son en tanto personas, más que como representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, esta relación ha estado marcada por las nuevas formas de financiamiento, donde las organizaciones gubernamentales de larga experiencia han debido competir en los diferentes fondos públicos con otras organizaciones de carácter empresarial. Lo que ha



significado tener que redireccionar su accionar en términos temporales, haciéndolo más contingente y menos proyectivo; mientras que en términos de contenidos, han debido retematizar su quehacer de acuerdo a los objetivos de los fondos gubernamentales.

Lo anterior ha hecho que estas organizaciones hayan pasado de productoras de enfoques y metodologías alternativas en su área de desempeño a ejecutaras de programas gubernamentales. Lo que conlleva, además, un desafío para mantener una imagen de independencia y la posibilidad de ser interlocutores legítimos ante los gobiernos y sus políticas.

De esta forma, frente a estrategias de trabajo de carácter coyuntural y asociadas a proyectos específicos, se evidencia una débil, aunque no ausente, incidencia de estas organizaciones en las políticas públicas. Lo que se acentúa con la fragilidad de algunas de estas organizaciones dada la pérdida de recursos (de todo tipo) ocurrida en los años noventa y que les plantea el desafío de mantenerse como entes autónomos. De esta forma, “se crea un mercado de ONGs que está en permanente reestructuración, y que las obliga a actuar como empresas que deben maximizar sus beneficios y minimizar sus costos” (Ferrer, Monje y Urzúa, 2005, p.14), lo que impacta en planos cruciales como la mantención de equipos permanentes de trabajo, de líneas de intervención o de procesos de monitoreo y evaluación de sus propias intervenciones o de las políticas sociales. Asimismo, la falta de modernización y profesionalización de las prácticas políticas del Estado incide en que las ONGs especializadas no sean consultadas o lo sean temporal e instrumentalmente, lo que se enfatiza con el escaso incentivo a la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.

De esta forma, aunque la situación en la que surgieron las ONGDs en los años ochenta ha cambiado, se mantienen dos rasgos característicos. Por un lado, existen razones de carácter político-social, es decir, grupos de profesionales que se organizan con el objetivo de cubrir áreas de intervención propias de las políticas sociales que no están siendo abordadas por el Estado Neoliberal (y que antes contaron con la cooperación internacional siendo hoy ésta más escasa). Por otro, existen razones ideológicas vinculadas a la relación entre Estado-Sociedad-Mercado, es decir, “el objetivo neoconservador es el derrocamiento de la política, por tanto del discurso de la reducción del papel de las instituciones públicas no deviene en uno que fundamenta la ampliación del espacio político a favor de la sociedad. Al contrario, la administración de la participación política, la funcionalización – tecnificación de la participación social y la concepción de la democracia como método o procedimiento se convierten en las expresiones concretas de esta particular valorización de la instancia social que en definitiva parece fundar el desplazamiento de las decisiones hacia ella en la necesidad no sólo de establecer controles al gobierno, sino desactivar las demandas populares. Desmovilización y despoltización social resultan así las contracaras del fortalecimiento de la sociedad civil y de la retracción de las instituciones públicas” (Lechner, 1988, p.:26 en Ferrer et al, 2005, p.10).



Sin embargo, y de acuerdo al un estudio realizado por Ferrer et al en el año 2005⁹, podemos ver que las ONGs participantes en el mismo identifican cierta incidencia en la formulación o modificación en las políticas públicas vinculadas a su ámbito de acción, aunque ésta no ha sido sistematizada por ellas. Entre estas acciones se pueden identificar: creación y participación en redes de trabajo temáticas; difusión de resultados de estudios que han tenido gran impacto en términos de sensibilización de la opinión pública y han sido considerados en el diseño de políticas públicas; participación en la discusión de proyectos de ley que finalmente fueron aprobados; adopción por parte del Estado de algunas de sus modalidades, o áreas de trabajo, como nuevas prácticas de gestión o intervención.

Los autores concluyen que “las ONGs estudiadas tienen una débil vinculación con el Estado por medio de las políticas públicas. Las razones fundamentales de esta situación se relacionan con la falta de modernización y profesionalización de las prácticas políticas” (Ferrer et al, 2005, p.12). Las ONGs analizadas en este documento señalan que utilizan dos tipos de mecanismos para incidir en el Estado y ubicar sus acciones en el escenario político. Un primer tipo se refiere a la participación en instancias convocadas por el propio Estado, donde se diseña, ejecuta, evalúa y propone políticas públicas. Un segundo tipo de mecanismos, menos mencionado que el anterior, comprende la generación o articulación de redes con otras organizaciones sociales u ONGs, para la difusión pública del problema de la pobreza y su inclusión en la agenda pública (Ferrer et al, 2005).

El mismo estudio señala, que la mayoría de las organizaciones analizadas menciona actividades genéricas y no estandarizadas de vinculación con el Estado, es decir, no han desarrollado una estrategia concreta, y susceptible de ser implementada, para incidir en el mismo ni en sus acciones. Lo mismo ocurre con la difusión de los resultados de su quehacer y de las reflexiones asociadas al mismo, señalan actividades genéricas que parecieran no representar prácticas sistemáticas o integradas a una estrategia global de difusión (Ibid).

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo han apuntado a construir lo que denominan actoría social¹⁰, la que considera estrategias de incidencia y las incluye en el mundo social. Esta estrategia de incidencia considera el análisis permanente de políticas públicas y del quehacer del Estado, así como acciones, propuestas e intervenciones específicas en los diferentes ámbitos de acción. Esta estrategia no siempre es fácil, ya que no se ve favorecida por la disposición y estructura de la institucionalidad pública, aunque se ocupan los espacios que den oportunidad de participar e incidir. Parte de los principios de esta actoría es que el proceso de democratización del país se lleve al máximo, por ejemplo que el reconocimiento de la importancia de la participación de la sociedad civil no sólo se refleje en una Ley específica (Ley 20.500) sino que también exista dicho reconocimiento en la misma Constitución.

⁹ Ver Ferrer, Marcela; Monje, Pablo y Raúl Urzúa (2005). *El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: Documentos de Políticas MOST-2 N°16, UNESCO. El estudio, utilizando un conjunto de información primaria y los debates sostenidos en un Seminario Internacional, indaga sobre la relación ONG-Estado en el desarrollo de políticas públicas para la superación de la pobreza en América Latina, desde la perspectiva de algunas ONGs.

¹⁰ Entrevista a Martín Pascual, Presidente de la Asociación Chilena de Organizaciones no Gubernamentales A.G.



Asimismo, al centrarse el enfoque de trabajo de estas organizaciones en una perspectiva de derecho y en la promoción del empoderamiento de las personas y sus organizaciones; este enfoque en el quehacer promueve que estas organizaciones y personas con las que trabajan puedan constituirse en referentes válidos en el espacio social en el que se encuentran y en los temas que los afectan. Asimismo, las ONGs se autoperciben como ciudadanos organizados y con intereses particulares, que son complementarios a los de las dichas personas y organizaciones pero no exactamente iguales; situándose, por lo tanto, como actores con intereses propios y como aliados de otras organizaciones con fines comunes.

Así, aunque son considerados como ejecutores de política más que como actores sociales incidentes; estas organizaciones se encuentran en constante búsqueda de estrategias y acciones que les permitan no quedar restringidos a esa función. Es así como buscan generar vínculos permanentes con quienes trabajan que vayan más allá de las actividades que consideran los proyectos; y que se constituyan en alianzas permanentes. Para su propia existencia estos vínculos resultan fundamentales.

Aunque la relación con el Estado nunca ha sido fácil, ya que para los tomadores de decisión la participación no es fundamental y cualquier conquista de derecho es vista como un desincentivo para el mercado; existe una actitud permanente de generar y ocupar espacios que permitan participar e incidir y lograr financiamiento no sólo como prestadores de servicios, sino que como organizaciones reconocidas y legitimadas en su aporte a la sociedad y a la definición que ésta desee hacer de su desarrollo, es decir, como un reconocimiento de cuerpos sociales intermedios que deben ser sostenidos por el Estado. Por ello, la nueva Ley de asociaciones de la sociedad civil es considerada una oportunidad, aunque aún sea insuficiente en lo sustantivo, ya que el fondo que se estipula en ella podría significar la posibilidad de contar con recursos permanentes independientes de los programas sociales y con instancias de participación de carácter más permanente y menos discrecionales de lo que han sido hasta hoy¹⁰.



Cuáles son las posibilidades de que las organizaciones no gubernamentales incidan en las políticas públicas desde un enfoque de derechos

Para que las organizaciones no gubernamentales de desarrollo puedan ser entidades promotoras de políticas públicas con enfoque de derechos, se requiere al menos dos elementos fundamentales. Por un lado, la voluntad política de parte del conjunto de la sociedad, el Estado y los organismos gubernamentales de reconocer la necesidad de incorporar en la discusión de la agenda pública a la sociedad civil en general y a estas organizaciones en particular. Y, por otro, el que estas organizaciones desarrollen una estrategia clara y específica de incidencia en su campo particular de acción, tanto territorial como temático.

En cuanto al primer punto, resulta necesario incorporar una perspectiva más amplia de la política pública que dé cuenta del carácter dinámico y conflictivo del proceso mediante el cual se configura una acción pública frente a una situación social que se pretende transformar (Moreno, 2010). Asimismo, dicho proceso debiese orientarse o contener como objetivo el establecimiento de condiciones que garanticen la participación, la confrontación y la negociación de los intereses y puntos de vista de los distintos actores involucrados, en cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas. Evitando así, que estos actores se conviertan sólo en receptores (como sería el caso de los usuarios) o ejecutores (como sería el caso de las ONGDs)

Desde la perspectiva de las políticas públicas con enfoque de derechos, lo anterior significa “el reconocimiento de derechos, a partir de identificar a sus titulares, y las instancias de participación, por el acceso a los mecanismos de garantías judiciales o de contralor ciudadano. Es decir, en la conjunción de empoderamiento con participación se puede tender el primer puente entre la perspectiva de derechos y las estrategias de desarrollo” (Pautassi, s/f, p.17).

Por ello, vinculado a la voluntad política, se requiere del empoderamiento de la ciudadanía. No pueden existir políticas públicas con enfoque de derechos, sino existen personas que se autoperciban como sujetos de derechos. En este sentido, todos los actores sociales son necesarios para llegar a dicho empoderamiento. Los valores y sentidos que dieron origen a las ONGDs, así como su experiencia de trabajo, las constituyen en actores pertinentes para aportar y ser parte de este proceso de empoderamiento y de generación de sujetos de derecho, principalmente por el vínculo que muchas de ellas han sostenido con organizaciones de base, comunidades y los movimientos ciudadanos; complementando este quehacer el conocimiento generado a partir de la investigación, estudio y reflexión que la ONGDs han hecho respecto a la situación de las poblaciones más vulnerables; al mismo tiempo, sus propios equipos constituyen sujetos de derecho en tanto ciudadanos y ciudadanas.



Por otro lado, las ONGDs requieren generar objetivos y estrategias de incidencia concordantes con los mismos de manera sistemática y pertinente a su alcance. Es decir, no es posible definir acciones generales, ya que como se ha visto, la diversidad y heterogeneidad es una característica de estas organizaciones, encontrándonos con aquellas de carácter internacional que funcionan en cada país hasta aquellas que trabajan en territorios acotados y que cuentan con escaso personal profesional y menos aún de tipo voluntario. Por lo tanto, las estrategias deberán ser definidas de acuerdo a dicho alcance (nacional, regional o local, por ejemplo), siendo un componente principal de la misma la asociación con otros actores en ese ámbito de acción, pero también la asociación con ONGs que se desempeñan en ámbitos temáticos similares, pero a diferentes escalas, es decir, las de menor tamaño con las de mayor escala y viceversa.

En un enfoque tradicional de políticas públicas se atribuye a las ONGDs una función particular en las fases de evaluación y seguimiento de las mismas⁴; aunque incluso, en este mismo enfoque, ellas y el conjunto de la sociedad civil han tenido –en menor medida- y pueden tener una significativa función en la definición de problemas y en la forma de abordarlos. Si consideramos el enfoque de derechos en las políticas públicas, el rol de estas organizaciones es aún más significativo, ya que dicho enfoque considera en sí mismo la necesidad de participación de una ciudadanía empoderada; así como, el constante control social respecto al cumplimiento de las garantías asociadas a los derechos respectivos.

Aunque sea redundante decirlo, sólo esta participación logrará dar legitimidad a la acción del Estado y los gobiernos, así como profundizar los procesos democráticos que, particularmente en el caso chileno, ha estado principalmente enfocado a la políticas de los acuerdos entre grupos de elites y con un escaso involucramiento de los sectores sociales interesados.

Como hemos señalado, esta incidencia se ve desafiada por el vínculo que el Estado ha establecido con estas organizaciones, el que no ha sido proclive a interactuar en esta dimensión política-ejecutiva con las sociedad-civil. Asimismo, aún las estrategias de incidencia de las organizaciones requieren de una mayor elaboración que va desde la identificación de la red y estructura en la cual los gobiernos toman decisiones, identificando los actores influyentes y los tomadores de decisión, estructurando una red de poder-influencia y actuando sobre ella, participando en actividades como foros, seminarios y/o consultorías en los que se esbozan y plantean sus argumentos respecto a sus áreas de interés en políticas públicas (Ferrer et al, 2005). Esto, claro, de acuerdo al alcance del trabajo de la respectiva organización, el que puede ser local, nacional o internacional y con la necesaria vinculación con otras organizaciones no gubernamentales y grupos organizados.

La nueva ley sobre *Asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública* (Ley 20.500), promulgada en febrero de 2011, que comenzó a discutirse en el parlamento en abril de 2004, y que debía ser el resultado de las propuestas del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y las consultas que se realizaron, recoge parcialmente dichas recomendaciones y se centra en la redefinición de las modalidades de constitución de lo que se denomina “asociaciones voluntarias”, la creación de un fondo de financiamiento y la ampliación, en parte, de los mecanismos de acceso a la información pública por parte de la



ciudadanía. Aunque esta Ley no recoge todos los planteamientos presentados por el Consejo, se constituye en un instrumento que genera un nuevo escenario en la relación entre los organismos públicos y la sociedad civil. Esto podría significar que las ONGDs deben fortalecer sus vínculos tanto con la población organizada como con la que no lo está promoviendo y fortaleciendo en ésta la autoidentificación como sujetos de derechos. En este sentido, quizás, las ONGDs podrán ejercer un rol multidimensional, como: intermediadoras entre el Estado y la población cuando esto sea necesario; como representantes de posicionamiento particulares y específicos en términos de temáticas precisas de su campo de acción, que corresponderían a los de la propia organización; y como apoyos técnicos y políticos a la población organizada, estableciendo complementariedades con la misma.

En el ámbito internacional, la acción de las ONGs se ha centrado en la movilización y denuncia de las consecuencias negativas de la globalización neoliberal. Y aunque las organizaciones nacionales han debido articularse a la dinámica y mecanismos de la política pública, perdiendo autonomía, roles y, en parte, identidad, la tendencia internacional “indica un papel creciente para el sector no gubernamental de desarrollo, en tanto actor internacionalizado y capaz de innovar en distintos ámbitos de un modo más rápido que la institucionalidad pública” (Delamaza, 2009, p.135).

Estamos frente a una paradoja, la mayoría de las ONGDs en Chile, y la tradición de la que se hacen parte, surge como una respuesta a las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas que provocó la dictadura en los años ochenta; es decir, principalmente vinculadas a la disminución del rol del Estado. Esta disminución del rol del Estado se mantuvo durante el regreso del Estado democrático y además, tuvo como consecuencia la externalización de servicios y programas principalmente vinculados a las políticas sociales. Al mismo tiempo, a nivel internacional, las ONGs también responden a aquellas áreas de acción que los estados no cubren y a la agenda programática que la cooperación internacional establece. De esta forma, vemos que parte de los desafíos propios de las ONGs es realizar su trabajo en estos ámbitos; por lo tanto, conforma parte de su propia existencia un permanente desafío entre los cuestionamientos a los modelos de desarrollo, el rol del Estado y la definición de sus políticas, los caminos de la cooperación internacional y su propia sobrevivencia como organizaciones. Pareciera ser que sólo aquellas que alcanzan un tamaño y nombre considerable y que basan su financiamiento principalmente en donaciones de privados logran sortear este desafío con cierto éxito. Por ello se ha dicho que estas organizaciones son instituciones de carácter adaptativo y contingente (Ferrer et al, 2005), ya que su quehacer como institución depende de la captura de la oferta de recursos públicos y/o privados para su gestión, lo que también definirá, de cierta manera, su forma de organización.

Es importante señalar que aún el sector público no ha integrado como parte de su visión de desarrollo la función que cumplen las organizaciones de la sociedad civil, principalmente aquellas no lucrativas en dicho desarrollo. Hasta ahora siguen siendo concebidos como una serie de agentes privados que cooperan con la función estatal a un menor costo. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que la relación entre financiamiento estatal y fortaleza de la sociedad civil es directa. Así, en estudios internacionales como los de la Universidad John Hopkins respecto al “tercer sector” “se constata que en los países en que ese sector ha alcanzado mayor desarrollo es precisamente donde mayor aporte financiero



recibe del Estado” (Delamaza, 2009, p.71), lo que puede observarse tanto en Estados Unidos como los países nórdicos. En cambio en América Latina la situación es diferente, y el financiamiento estatal proviene principalmente por el cobro de servicios.

En este sentido, es necesario que las sociedades en su conjunto incorporen una nueva visión respecto al Estado y su quehacer, así como de las relaciones que éste debe generar con la sociedad civil y sus organizaciones. Enfatizar en la concepción de lo público como un área de interés de todos los ciudadanos y ciudadanas (no sólo restringido al espacio tradicional de las políticas sociales, sino que de las políticas públicas en general) promoviendo que lo público no sea capturado por intereses particulares y/o sólo técnicos de grupos de elite o de las burocracias. Por lo tanto, y vinculado con lo anterior, concebir lo público no sólo como monopolio del Estado promoviendo la existencia y fortalecimiento de una agenda pública no estatal. Además, en el marco del enfoque de derechos, se debe enfatizar en la visión desde el Estado de las personas como sujetos de derechos; así como, de parte de la personas, generar y potenciar procesos de empoderamiento que los y las haga autoperibirse como sujetos de derecho.

De acuerdo a lo anterior, consideramos que la sociedad civil es un espacio de múltiples tensiones y luchas culturales, así como de pugnas por una visión hegemónica de la sociedad y su devenir. Por ello, el fortalecimiento de sus organizaciones, la generación de espacios para canalizar los diversos intereses y propuestas, así como la integración de las mismas es aún un desafío pendiente y pertinente, así como potenciar la participación de diversos actores. Pensamos que en este escenario, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo tienen un rol que cumplir desde sus propios objetivos, experiencias y desarrollos temáticos y metodológicos.



Referencias

- 1.- Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL nº 88, Abril de 2006*, 36-50.
- 2.- Centro de derechos humanos (2010). *Informe anual de Derechos Humanos en Chile 2010*, Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales.
- 3.- Delamaza, Gonzalo (2009). *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.
- 4.- Ferrer, Marcela; Monje, Pablo y Raúl Urzúa (2005). *El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: Documentos de Políticas MOST-2 Nº16, UNESCO.
- 5.- Grüninger, Sandra (2004). *Las ONGs durante la transición chilena: un análisis de su respuesta ideológica frente a su incorporación en políticas sociales de índole neoliberal*. Tesis de Maestría no publicada para obtener el grado de Magíster en antropología y desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- 6.- Hernández Guevara, Nohema (2007). *Participación e incidencia de la sociedad civil en políticas públicas educativas: el caso colombiano*. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- 7.- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2010). *Situación de los Derechos Humanos en Chile*. Informe anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- 8.- Kilcullen, Justin (2004). Opening Remarks: New roles and challenges for European NGOs en *Debate sobre el rol de las ONGs*, Asamblea General de Concord, 25 de noviembre de 2004. Recuperado el 10 de marzo de 2011 de <http://www.concordeurope.org/Page.php?ID=4&language=eng>
- 9.- Lahera, Eugenio (2000). Las fases analíticas de las políticas públicas en *La administración del Estado de Chile. Decenio 1990-2000*. Facultad de Derecho Universidad de Chile: Editorial Jurídica Conosur Ltda.
- 10.- Ley Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, Ley Nº 20.500, 2011. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- 11.- Martínez, Mónica y Larrea, Cristina (2010). *Antropología social, desarrollo y cooperación. Introducción a los fundamentos básicos y debates actuales*. Barcelona: Editorial UOC.



- 12.- Montangut, Teresa (2001). El papel de las ONGs en el desarrollo económico-social. *Revista de l'Associació promotora del Treball social*.
- 13.- Moreno, Marco (2010). *Tensiones y conflictos en la formación de políticas*. Material de estudio Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Humanos, Políticas Públicas y Gestión Humanitaria para la Globalización. 2010-2011. Fundación Henry Dunant, América Latina.
- 14.- Morgan, María (2001). *Situación de las ONGs chilenas al inicio del siglo XXI*. Santiago de Chile: Asociación chilena de organismos no gubernamentales A.G.
- 15.- Ochoa, Gloria, 2008. *El sector público y la participación ciudadana*. Recuperado el 10 de marzo de 2011 desde www.germina.cl
- 16.- Organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones de la sociedad civil y pueblos indígenas (2010). *El estado de los Derechos Humanos en Chile: Visión y desafíos desde la sociedad civil y pueblos indígenas*, Declaración de Organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil. Recuperado el 10 de diciembre de 2010 desde www.mapuexpress.net
- 17.- Pautassi, Laura (s/f). *La articulación entre políticas públicas y derechos*. Vínculos difusos. Material de estudio Diplomado Internacional de Especialización en Derechos Humanos, Políticas Públicas y Gestión Humanitaria para la Globalización. 2010-2011. Fundación Henry Dunant, América Latina.
- 18.- Pérez, Mariano (2007). Las ONG's como espacio de representación societal. Actores no gubernamentales en el escenario internacional. *Revista OIDLES - Vol 1, Nº 1 (septiembre 2007)*. Recuperado el 10 de marzo de 2011 de <http://www.eumed.net/rev/oidles/01/mmperez.htm>
- 19.- Totté, Marc (2004). Added value and the impact of NGO co-financing en Debate sobre el rol de las ONGs, Asamblea General de Concord, 25 de noviembre de 2004. Recuperado el 10 de marzo de 2011 de <http://www.concordeurope.org/Page.php?ID=4&language=eng>
- 20.- Vallés, Josep (2000). *Ciencia política. Una introducción*. España: Ariel.
- 21.- Winnubst, María (2004). When NGOs get “walled in” by EC’s procedures en Debate sobre el rol de las ONGs, Asamblea General de Concord, 25 de noviembre de 2004. Recuperado el 10 de marzo de 2011 de <http://www.concordeurope.org/Page.php?ID=4&language=eng>



Correo-e: gochoa@germina.cl
germina@germina.cl

Web: www.germina.cl

Tel: (56-2) 482 02 66

Cel: (56) 9 249 9260

Dirección: Rafael Cañas 270, Of. 28, Providencia
Santiago - Chile