



El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina

Visiones sobre sus modalidades de
trabajo e influencia en la
formulación de políticas públicas

Marcela Ferrer
Pablo Monje
Raúl Urzúa

**GESTIÓN DE LAS
TRANSFORMACIONES
SOCIALES**

**DOCUMENTOS DE
POLÍTICAS**

versión pre-print

16



Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO.

Las denominaciones empleadas y la presentación de los datos que en ella figuran no implican por parte de la UNESCO ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas aludidos, o de sus autoridades, ni respecto a sus fronteras o límites.



Imprimido en 2005 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP
France
© UNESCO 2005
Imprimido en Francia

La Serie de Documentos de Políticas MOST-2 utiliza una metodología novedosa que busca mejorar la difusión y la utilización de los resultados de la investigación para la formulación de políticas. Concebida a partir de principios científicos de análisis político, esta metodología está basada en una estructura genérica para la producción de documentos.

En primer lugar, la estructura genérica permite elaborar diferentes tipos de documentos a partir del mismo contenido original. Así, compilar los resúmenes de las distintas secciones de los Documentos (aproximadamente 30 páginas en total) permite producir Síntesis (versiones condensadas de 5 páginas). Los Documentos y las Síntesis se encuentran disponibles tanto en versión papel como electrónica.

Igualmente, la estructura confiere la misma apariencia a todos los documentos, lo cual facilitará la comprensión a medida en que el lector se familiarice con el formato. Mejor aún, al distinguir claramente cada fragmento del texto se mejora la localización y la utilidad de la información: el contenido de cada sección del documento se convierte en un elemento de conocimiento en sí mismo fácil de localizar, de extraer con el fin de estudiarlo mejor, compararlo y ponerlo en perspectiva.

Esta lógica es la base de la herramienta interactiva de información política que el MOST está actualmente desarrollando. La herramienta en línea proporcionará un acceso gratuito y rápido a una información comparativa, útil para la formulación de políticas. Permitirá a sus usuarios crear perfiles de búsqueda basados en categorías temáticas, elaborar informes personalizados seleccionando contenidos en los documentos originales, comparar fácilmente los casos y evaluar la pertinencia de las opciones políticas disponibles.

La metodología MOST-2 ayuda a responder de forma más eficaz a distintos tipos de necesidades de información y facilita la apropiación de los conocimientos y su análisis, mejorando así la utilización de los resultados de la investigación para la formulación de políticas.

**El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en
América Latina**

**Visiones sobre sus modalidades de trabajo e influencia
en la formulación de políticas públicas**

MARCELA FERRER, PABLO MONJE Y RAÚL URZÚA
Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile

Resumen

Utilizando un conjunto de información primaria y los debates sostenidos en un Seminario Internacional, este documento 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. Para ello, se analiza las acciones desarrolladas por un grupo de ONGs que trabajan en el combate en la pobreza en la región y su relación con el Estado. Se constata una orientación preferente hacia la formación de capacidades para la superación de la pobreza y formas de organización adaptativas y en función de la demanda. Además, se observa una débil incidencia de las ONGs en el desarrollo de políticas públicas, producida a la par de estrategias aisladas y poco sistemáticas para incidir en ellas. Uno de los factores centrales es la fragilidad de la mayoría de las ONGs para subsistir como un ente autónomo, lo que se expresa en su alta dependencia de recursos públicos o privados para funcionar. A partir de esto 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, 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. Desde el Estado, la falta de modernización y profesionalización de las prácticas políticas incide en que las ONGs especializadas no sean consultadas o incluidas por los gobernantes, o lo sean sólo esporádica o instrumentalmente. Los Estados Latinoamericanos no se habrían preparado para comprender, actuar y cooperar en una nueva dimensión político-ejecutiva de la relación sociedad civil-Estado, producto del retiro del Estado de Bienestar y la introducción del modelo neoliberal. Para mejorar esta situación y profundizar la relación ONG-Estado, es necesario el desarrollo de acciones por parte de ambas entidades. Al final de este documento se incluye un conjunto de recomendaciones para profundizar la relación ONG-Estado en el desarrollo de políticas públicas y el combate a la pobreza, tanto desde la perspectiva de las ONGs como del Estado.

Índice

Introducción

- 1. Análisis de algunas ONGs que trabajan en el combate a la pobreza en América Latina**
 - 1.1. Modalidades de trabajo
 - 1.2. Logros en la reducción de la pobreza
 - 1.3. Relación ONG-Estado en el combate a la pobreza
 - 1.3.1. Acciones que han incidido en la creación o modificación de políticas públicas
 - 1.3.2. Mecanismos y estrategias desarrolladas por las ONGs para incidir en el Estado
 - 1.3.3. La consideración de la acción del Estado en la definición de planes de trabajo de las ONGs

- 2. El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza y las políticas públicas. Reflexiones de un seminario internacional**
 - 2.1. Enfoques sobre pobreza y estrategias para superarla
 - 2.2. La relación ONG-Estado en el combate a la pobreza

- 3. Conclusiones y recomendaciones**
 - 3.1. Desde la perspectiva de las ONGs
 - 3.2. Desde la perspectiva del Estado

Referencias

Anexo: Programa del seminario “El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza y las políticas públicas”

Introducción

Este documento analiza las visiones de algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) nacionales e internacionales que trabajan en el combate a la pobreza en América Latina, respecto de su relación con el Estado y su influencia en las políticas públicas. El análisis se basa en un conjunto de información primaria recolectada en el proyecto "El rol de las ONGs en la reducción de la Pobreza en América Latina: Mejores Prácticas de Impacto en Políticas Públicas", solicitado por el Programa de Gerencia de Transformaciones Sociales (MOST por sus siglas en inglés), del Sector de Ciencias Sociales y Humanas de la UNESCO, a la Corporación Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile¹.

Consecuentemente con el objetivo del Programa MOST de Promover el uso de conocimiento científico en la toma de decisiones por parte del Estado y organizaciones sociales civiles, este documento indaga en el rol que las ONGs han jugado en la reducción de la pobreza en la región, con énfasis en su relación con el Estado, desde la perspectiva de los propios actores de ONGs (profesionales a cargo de programas, en distintos niveles). Dado que se basa en las declaraciones de un pequeño número de ONGs, este análisis está lejos de ser una evaluación del trabajo de las ONGs en la región. Constituye más bien una muestra de la diversidad de prácticas y visiones que tienen las ONGs sobre su trabajo y su relación con el Estado, de las cuales es posible extraer experiencias y recomendaciones tanto para las ONGs como para el Estado.

El documento está estructurado en 3 partes. La primera parte analiza las acciones desarrolladas por un grupo de ONGs que trabajan en el combate en la pobreza en la región y su relación con el Estado, con base en un conjunto de cuestionarios auto-administrados y entrevistas semi-estructuradas efectuadas a tales ONGs. La segunda parte presenta la discusión sostenida por representantes de ONGs en el Seminario Internacional "El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza y las políticas públicas", realizado en Santiago de Chile en noviembre de 2004². La tercera parte resume las principales conclusiones y sobre esta base plantea un conjunto de recomendaciones para profundizar la relación ONGs-Estado y su influencia en la formulación de políticas públicas para la superación de la pobreza en la América Latina.

1. Análisis de algunas ONGs que trabajan en el combate a la pobreza en América Latina

Durante varias décadas, el combate a la pobreza ha sido parte de las agendas de los gobiernos latinoamericanos y de diversas ONGs que trabajan en la región. Sin embargo, según el último Panorama Social de América Latina (2004) la pobreza y concentración del ingreso siguen siendo problemas críticos. Las cifras más recientes, correspondientes al año 2002, indican que 221 millones de personas vivían en condiciones de pobreza, de las cuáles 97 millones correspondían a pobreza extrema o indigencia (44% y 19% de la población total, respectivamente). Aunque durante la década de los 90 se produjeron avances importantes, el proceso de superación de la pobreza en la región se encuentra estancado desde 1997. Además, la alta concentración del ingreso sitúa a América Latina

¹El Proyecto estuvo a cargo del Dr. Raúl Urzúa, Director de la Corporación Centro de Análisis de Políticas Públicas y Profesor Titular de la Universidad de Chile, con la colaboración del Sociólogo Lorenzo Agar.

²Ver Programa del Seminario en Anexo 1.

como la región más rezagada del mundo en materia distributiva. Para cumplir con la primera Meta de Desarrollo del Milenio (erradicar la pobreza extrema y el hambre), los países latinoamericanos tendrán que elevar sus ritmos de crecimiento económico durante el período 2004-2015. Según la CEPAL, esta meta es difícil de alcanzar, sobretodo por los países más pobres. Por ello, llamó a los gobiernos a mejorar la distribución del ingreso, lo cuál potencia el efecto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza.

El mismo documento de la CEPAL señala que la inserción social de los que se definen como pobres en términos monetarios, se dificulta por factores diversos como el tamaño y composición de los hogares, la dotación de capital humano, la posibilidad de una adecuada participación en el mercado laboral y el acceso a la vivienda y los servicios básicos. Ciertamente, las políticas públicas orientadas a la disminución de la pobreza en la región han estado dirigidas a incidir en tales factores. En términos generales, las actuales políticas focalizan sus recursos y se orientan principalmente a la formación de habilidades y competencias en las personas pobres para que puedan lograr su inserción social, en reemplazo de las políticas universalistas y de corte asistencial, que predominaron hasta fines de la década de los años 70 y principios de los años 80.

Como se sabe, el combate a la pobreza en América Latina no ha sido una tarea exclusiva del Estado. Diversas organizaciones filantrópicas realizaban labores de asistencia y beneficencia mucho antes del surgimiento de los sistemas de previsión y seguridad social, y un número importante de ellas continuó existiendo con posterioridad a su implementación. Ellas asumieron un papel protagónico durante las dictaduras militares en las décadas de los años 70 y 80. Las desde entonces denominadas ONGs reemplazaron la labor del Estado en materia social y canalizaron los recursos de la cooperación internacional, realizando significativos aportes en diversos planos. El retorno de la democracia significó un retiro del trabajo en varios ámbitos que fueron asumidos por el Estado, lo que se produjo paralelamente a la disminución de los recursos de la cooperación internacional, los que se canalizaron directamente a través del Estado. Un número importante de ONGs no sobrevivió a estos cambios. A principios del siglo XXI, las ONGs, o lo que algunos llaman "tercer sector"³, ha vuelto a cobrar importancia debido, en gran parte, a la disminución del rol del Estado y la externalización de sus servicios y programas, sustentado en la influencia del modelo neoliberal. Esto ha implicado la necesidad de una redefinición del papel de las ONGs y su aporte a la sociedad, en particular en su relación con el Estado.

Esta sección analiza las acciones desarrolladas por las ONGs que trabajan en el combate a la pobreza en la región, su relación con el Estado y su injerencia en las políticas públicas orientadas a disminuir la pobreza. Se presenta la visión de las propias ONGs, obtenida de cuestionarios auto-administrados y entrevistas semi-estructuradas realizadas a un conjunto de ONGs de la región. El análisis comprende sus modalidades de trabajo, principales logros y su relación con el Estado.

1.1. Modalidades de trabajo

³En este documento nos referimos a las ONGs como entidades privadas sin fines de lucro orientadas al bien público, y nos las homologamos a "tercer sector" o "sociedad civil". Para una discusión de las implicancias teóricas y políticas del concepto de "tercer sector" véase Roitter, Mario (2004) "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil". En Mato, Daniel (coord.) Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp.17-32.

La mayoría de las ONGs analizadas en este documento señalan que sus acciones buscan generar autonomía en las personas y comunidades, con el objeto de convertirlos en agentes de su propio desarrollo. Sólo unas pocas ONGs son de corte más asistencial, preferentemente vinculadas a la Iglesia Católica. Tales entidades se orientan a satisfacer las necesidades básicas de los grupos más carenciados de la población, preferentemente aquellos en pobreza extrema o indigencia, y por lo general tienen una oferta de programas flexible, que se adecua a sus realidades inmediatas o demanda espontánea. Por contraste, las ONGs orientadas a la promoción o formación de competencias, capacidades o habilidades, tienden a trabajar con modelos de intervención estructurados o previamente definidos, gran parte de ellos diseñados sobre la base de la experiencia acumulada.

Las acciones de promoción o formación de capacidades para la superación de la pobreza se dirigen a generar cambios en los planos individual, familiar y comunitario. Las acciones son diversas: promoción del desarrollo comunitario (fomento de la participación ciudadana, fortalecimiento de organizaciones y generación de redes); trabajo en comunidades con servicios de educación y salud; "Programas de Inversión en Desarrollo Social", mediante la gestión y movilización de recursos para proyectos comunitarios; créditos habitacionales para autoconstrucción de viviendas y créditos microempresariales. Las ONGs tienden a definir sus acciones como integrales y comunitarias. Sin embargo, se observa un énfasis en la atención de niños y jóvenes, incluyendo el fortalecimiento de sus vínculos e integración con la comunidad. Esto implica que gran parte de las acciones de estas ONGs tienen efectos inmediatos en las condiciones de vida de los niños y jóvenes que participan de sus programas, pero el impacto en la disminución de la pobreza se sitúa más bien en el largo plazo. Esta situación es reconocida explícitamente por algunas ONGs, las que señalan que la pobreza responde a factores estructurales y patrones culturales que contribuyen a su reproducción, por lo que es necesario trabajar en el desarrollo del potencial humano. En el mismo sentido, varias ONGs manifiestan que buscan reducir la tendencia de la población que vive en condiciones de pobreza a recibir subsidios o asistencia del Estado, mediante su incorporación activa a la solución de sus problemas.

Un elemento importante señalado por las ONGs que tienen mayor tiempo de vida, es el cambio de enfoque de sus acciones en relación a las desempeñadas durante las dictaduras militares. Una ONG, por ejemplo, afirma que durante el período de dictadura se orientó al reemplazo del Estado para atender a los sectores más carenciados, mediante proyectos de desarrollo rural y local. En democracia, se extendió hacia otros grupos sociales con programas de crédito a microempresarios, vivienda social en sectores marginales y acciones temporales en salud, extensión sindical, asesoría legal y asistencia en emergencia y desastres naturales. Su actual estrategia busca la participación activa y trabajo tripartito de la comunidad organizada, las instituciones de desarrollo y el Estado. El caso de esta ONG es distinto al de muchas otras que no pudieron reorientar sus acciones en el sentido delineado por la redefinición del rol del Estado en los gobiernos democráticos.

Por otra parte, las ONGs que enfatizan que su trabajo se orienta a la formación de capacidades y al involucramiento de las personas en la solución de sus problemas, tienden a referirse a la población que participa en sus programas como "beneficiarios". Esta denominación, también presente en muchos programas públicos que sostienen orientarse a la formación de capacidades mediante estrategias participativas, sugiere que no se ha internalizado suficientemente el papel activo que debiera desempeñar la población o las personas que participan en sus programas. En el otro extremo, una de las

ONGs analizadas no utiliza el término beneficiarios sino el de "clientes", lo que sitúa sus acciones en el ámbito del mercado y muestra la influencia del modelo neoliberal y de las agencias financieras internacionales.

Respecto de la existencia de marcos conceptuales para definir sus programas, algunas ONGs reconocen explícitamente trabajar con un marco conceptual o, al menos, con ciertas conceptualizaciones sobre la pobreza. Otras ONGs enfatizan que, además de tener un marco conceptual, incorporan su propia experiencia para definir sus acciones. Por contraste, unas pocas ONGs, las de corte asistencial, señalan explícitamente que no trabajan con modelos preconcebidos o incluso con conceptualizaciones sobre la pobreza, pues esto implica tener acciones rígidas, cuando lo que se requiere es ser flexible. En otras palabras, tales ONGs señalan no utilizar un criterio particular para definir a una persona como pobre, pues esto podría resultar en negar la atención a una persona en real necesidad.

Entre los marcos conceptuales utilizados priman las conceptualizaciones que entienden la pobreza como un fenómeno multidimensional, que no puede ser reducido a carencias económicas. En especial, las ONGs que tienen mayor tiempo de vida señalan que la incorporación de marcos conceptuales sobre la pobreza ha permitido reorientar sus acciones desde una perspectiva asistencialista hacia una de formación de capacidades, lo que concuerda con las redefiniciones del concepto y situación de pobreza surgidas a mediados de la década de los ochenta.

En síntesis, entre el grupo de ONGs analizadas predominan las que se orientan a la formación de capacidades para que las personas y comunidades se conviertan agentes de su propio desarrollo. Estas ONGs utilizan modelos de intervención previamente definidos que responden a marcos conceptuales que entienden la pobreza como un fenómeno multidimensional. Desde la perspectiva de la gestión, las ONGs estudiadas son de carácter misional, es decir, desarrollan sus políticas, planes, programas y metodologías de intervención en función de su misión y de los grupos sociales objetivos que atienden. El diseño de sus intervenciones utiliza métodos y técnicas de la escuela de administración por objetivos, lo que está muy vinculado al cumplimiento de metas establecidas por organismos públicos y/o privados que financian las intervenciones.

Las formas de trabajo y de organización de las ONGs dependen, en gran medida, de los requerimientos técnicos que realizan las contrapartes institucionales que solicitan la intervención. Por lo tanto, su estructura y funciones son de carácter adaptativo y contingencial a la demanda de servicios. Esto se traduce en que los staff profesionales de la ONGs se caracterizan por tener una alta rotación de personal especializado. Esto explicaría por qué los marcos conceptuales sufren modificaciones en el tiempo: la rotación de profesionales permitiría a las ONGs ir integrando nuevos conocimientos y metodologías de intervención, más adecuadas a los cambios de la sociedad.

En conclusión, las ONGs son instituciones de carácter adaptivo y contingencial. Su vida institucional depende de la captura de la oferta de recursos públicos y/o privados para su gestión. Su forma de organización depende en gran parte del tipo de servicio que se le solicite. Una parte importante de ellas logra institucionalizar un aparato administrativo que se preocupa de la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales. Sin embargo, tienen una gran dificultad de mantener equipos de profesionales especializados de carácter permanente, por su alto costo y por los bajos rendimientos financieros de los proyectos que se ejecutan en el ámbito social. A continuación se señalan los logros en la reducción de la pobreza que las ONGs identifican como producto de su trabajo.

1.2. Logros en la reducción de la pobreza

Una de las interrogantes de mayor importancia al analizar el trabajo de las ONGs que trabajan en el combate a la pobreza, como también en otras áreas, es la referida al impacto de sus acciones o la magnitud de su contribución. Reconocer logros en la reducción de la pobreza implica contar con evaluaciones periódicas que den cuenta del impacto de las acciones. Tal vez por esto, pocas ONGs mencionan logros concretos en la reducción de la pobreza, aunque es posible distinguir tres grupos. Un primer grupo de ONGs da cuenta de la población que ha participado en sus programas y el número de proyectos desarrollados. Entre ellas, sólo dos ONGs entregan indicadores de impacto más precisos, como, por ejemplo, haber logrado una determinada disminución porcentual de la desnutrición de los niños en las comunidades en que ha trabajado. La referencia a las actividades como logros sugiere que las ONGs no desarrollan procesos sistemáticos de evaluación de sus actividades o programas. Es importante señalar, además, que ninguna de las ONGs analizadas señaló que la carencia de evaluaciones es un aspecto a mejorar, y que sólo una ONG afirmó que sus logros no se pueden medir.

A diferencia de las ONGs que se refieren a sus actividades como logros, un segundo grupo de ONGs señala como logros las características genéricas de sus líneas de trabajo. Por ejemplo, la contribución que la educación puede hacer a la reducción de la pobreza, el proceso de autoconstrucción de vivienda como fortalecedor de la responsabilidad y capacidad individual y familiar; o la importancia de construir capital social. En este grupo se observa también la ausencia de evaluaciones sistemáticas. En el mismo sentido, un tercer grupo de ONGs identifica como logros en la reducción de la pobreza los aprendizajes que la ONG ha tenido en materia de metodologías de trabajo y estrategias de intervención.

La confusión de los logros en la reducción de la pobreza con las actividades desarrolladas, orientación temática o aprendizajes metodológicos de las ONGs no constituye en sí misma un problema. Es mayormente complicado que la mayoría de las ONGs analizadas no realicen evaluaciones sistemáticas de sus acciones y, sobretodo, que no hayan reconocido la necesidad de realizar dichas evaluaciones. Es evidente que la evaluación de impacto es un ejercicio complejo y, en algunos casos, imposible de realizar⁴, más aún cuando se habla de reducción de la pobreza. Sin embargo, realizar un seguimiento de la trayectoria de las personas que participaron en los programas, o desarrollar evaluaciones participativas, constituyen procedimientos más simples, cuyos resultados permiten analizar los logros y definir el trabajo futuro.

Existen además otras razones que hacen que de la medición de los logros sea un proceso muy complejo de realizar por parte de las ONGs. Por una parte, muy pocas de ellas declara tener desarrollado instrumentos para medir el impacto de sus intervenciones, y más bien se basan en elementos de carácter subjetivo. Por otra parte, aquellas que entregan indicadores de impacto no desarrollan procesos sistemáticos y permanentes de monitoreo y evaluación, enfrentando los mismos problemas que tiene el Estado para medir los avances logrados por las políticas sociales.

Las ONGs pueden asumir y desarrollar mecanismos de evaluación y seguimiento de las

⁴Por ejemplo, cuando el tiempo transcurrido desde la intervención es escaso o cuando no existe una línea base que pueda ser contrastada con la situación post programa.

políticas sociales -y también de sus intervenciones-, pero esto tiene un alto costo ya que se requiere de equipos más especializados y permanentes, como también tiene altos costos de operación. Esto no es un problema específico de las ONGs, sino del Estado. De hecho, es una oportunidad para el desarrollo de este tipo de organizaciones, ya que uno de los desafíos democráticos⁵ es darle más transparencia a la evaluación de las políticas sociales. Quienes pueden garantizar esto son instituciones no ligadas a los gobiernos de turno, como son las ONGs. Estos son los desafíos de lo que significa en la práctica una sociedad civil “empoderada”.

A continuación se señalan los logros en la reducción de la pobreza que las ONGs identifican como producto de su trabajo.

1.3. Relación ONG-Estado en el combate a la pobreza

Para abordar la relación ONG – Estado en el combate a la pobreza es necesario realizar una pequeña síntesis histórica sobre los procesos de reforma y modernización del Estado en América Latina, desarrollados a fines de la década de los setenta y principios de la década de los ochenta.

La reforma del Estado fue instalada en la agenda de los organismos internacionales a fines de los setenta. El origen de esta decisión se encuentra en la crisis del Estado de Bienestar Social, sustentado a partir de los acuerdos socio-políticos entre las organizaciones sindicales, empresariales y el Estado, en que se adoptan políticas de pleno empleo basadas en la moderación salarial, destinadas a garantizar una rentabilidad competitiva al capital, y una política de bienestar social garantizada por el Estado (Muñoz, 2001). Esta crisis fue apresurada en el caso de América Latina, y en particular en Chile, por la instalación de las dictaduras militares, que trajo consigo un paquete de reformas de carácter neoliberal-conservador.

Este conjunto de reformas se plantea desde la desvinculación de actores sociales como los trabajadores, de las acciones de derecho que garantizaba el Estado de bienestar. Además, se introduce la integración del mercado como mecanismo eficiente de asignación de recursos públicos. La reforma del Estado se sustentó en reestablecer el equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis. Se aprovechó la oportunidad para proponer simplemente la reducción del tamaño e influencia del Estado, y el ingreso del mercado en la lógica de la asignación de bienes y servicios públicos (Meller, 1996).

La introducción del modelo neoliberal trajo como consecuencias la no resolución de problemas básicos de desarrollo de los países latinoamericanos. Por ejemplo, a fines de los años ochenta más del 40% de la población de Chile vivía bajo la línea de la pobreza, con un Estado desmantelado institucionalmente para abordar políticas sociales de superación de la pobreza.

Durante este período histórico, con diferencias propias de cada país, las ONGs entran a jugar un rol de mayor importancia en la búsqueda de soluciones para la superación de la pobreza de gran parte de la población de América Latina. Esto fundamentalmente por dos

⁵Para profundizar este tema véase Pineda, Juan de Dios (Coordinador); (1999); “Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad”; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.; Instituto Tecnológico Autónomo de México; Universidad de Anahuac, México.

razones. Primero por razones de carácter político-social. Grupos de profesionales, con apoyo internacional, se organizan con el fin de cubrir áreas de intervención propias de las políticas sociales, que estaban siendo claramente no abordadas por el Estado Neoliberal. Segundo, por razones ideológicas, que se desprenden del debate sobre la relación estructural entre Estado-Sociedad-Mercado, la cual se plantea de la siguiente manera: “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 despolitización social resultan así las contracaras del fortalecimiento de la sociedad civil y de la retracción de las instituciones públicas” (Lechner, 1981:26).

A este debate ideológico se suma la apuesta neo conservadora de la asignación de recursos públicos por medio de instrumentos de mercado, y de formas de racionalidad en las decisiones públicas medidas por la relación costo-beneficio social. Bajo este eje comienza la reforma conservadora de las formas de hacer política y de decisión pública, sustentadas en el individualismo metodológico (Monje, 2004) y en el enfoque de políticas públicas (Jobert, 2004).

El enfoque de Políticas Públicas. Entendiendo la relación Estado – ONG

Para entender la relación entre el Estado y las ONGs⁶ es necesario conocer sucintamente la definición y la formas de implementación de políticas públicas. De esto se desprenderá la participación de las ONGs en las políticas públicas.

La definición tradicional de políticas públicas corresponde al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Meny y Thoenig, 1992). Complementariamente, se definen también como cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, 2002).

Las políticas públicas comprenden tres dimensiones conceptuales: una dimensión cognitiva, marcada por los elementos de interpretación causal de los problemas a resolver (Singer, 1990); una dimensión normativa o de definición de los valores en el tratamiento de los problemas; por último, una dimensión instrumental que define los principios de acción que deben orientar la acción en función de ese saber y esos valores (Jobert, 2004).

Las políticas públicas son definidas mediante la articulación de esas tres dimensiones en un ámbito económico-social y político particular. En el que pueden o no estar incluidas ONGs. Una vez aprobadas por los órganos correspondientes, ellas pueden ser

⁶Para un mayor debate conceptual sobre la relación Sociedad Civil – Estado véase Cunill, Nuria; (1997); “Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social”; CLAD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

ejecutadas por el Estado, por medio de su institucionalidad ejecutiva, o ser delegadas para su ejecución en las Organizaciones No Gubernamentales.

Desde el punto de metodológico, la participación de las ONGs en el desarrollo de políticas públicas puede darse en distintos momentos (cuadro 1).

Cuadro N° 1
Formas de participación de las ONGs en el Desarrollo de Políticas Públicas (*)

| Fases | Formas de participación de las ONGs |
|----------------------------|---|
| Diagnóstico | <ul style="list-style-type: none"> • Identificación de las necesidades básicas en ámbito de la política. • Generación de las posibles soluciones a las demandas de la sociedad. |
| Programación | <ul style="list-style-type: none"> • Priorización de las necesidades y los déficit en el ámbito de la política. |
| Implementación y Ejecución | <ul style="list-style-type: none"> • Aporte de servicios, actividades y recursos para la gestión de la política. • Ejecución de la política. |
| Evaluación | <ul style="list-style-type: none"> • Control de la eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos. • Opinión crítica de los resultados |

Fuente: elaboración propia.

(*) Es importante señalar que este cuadro trata de sistematizar el enfoque de políticas públicas en un proceso lógico y lineal, pero es evidente que en la práctica cotidiana de los gobiernos el proceso no ocurre con esta rigurosidad.

En síntesis, en la actualidad la relación Estado – ONGs está determinada por las prácticas de gobierno que hoy se dan en los estados latinoamericanos, los cuales en gran medida han optado por utilizar el enfoque de políticas públicas para abordar los problemas desarrollo de sus países. Esto no sólo está restringido al ámbito de la pobreza, sino a casi la totalidad de las políticas que abordan temas de desarrollo.

1.3.1. Acciones que han incidido en la creación o modificación de políticas públicas

De manera similar a lo observado respecto del reconocimiento de logros en la reducción de la pobreza, la mayoría de las ONGs analizadas en este documento no han sistematizado o no tienen evidencia sobre cuáles de sus acciones han incidido en la formulación o modificación de políticas públicas. No obstante, algunas señalan actividades concretas. Por ejemplo, una ONG señala la creación de una red de organizaciones comunitarias que hizo que se creara un Consejo Consultivo Nacional, que proponía, diseñaba y evaluaba políticas en materia social. También, señala la conformación de una red temática de organizaciones que trabajan con jóvenes, que les ha permitido convertirse en un referente en ese tema y trabajar con organismos públicos y privados. Otra ONG señala que los resultados de dos estudios han tenido gran impacto en

términos de sensibilización de la opinión pública y han sido considerados en el diseño de políticas públicas. En la misma línea, un pequeño grupo de ONGs afirma haber participado en la discusión de proyectos de ley que finalmente fueron aprobados. Por último, otro pequeño grupo señala que algunas de sus modalidades, o áreas de trabajo, han sido adoptadas por el Estado como nuevas prácticas de gestión o intervención.

Si bien algunas ONGs entregan ejemplos concretos de acciones que han incidido en la creación o modificación de políticas públicas, la mayoría de las ONGs analizadas en este documento afirman que su injerencia ha consistido en sensibilizar al Estado y a la sociedad respecto de la importancia de atender el tema. Junto a esto, algunas ONGs han presentado recomendaciones de política. Es importante mencionar que una ONG señala que su injerencia se ha dado por la vía de entregar a la comunidad instrumentos para que aprendan a utilizar los mecanismos de denuncia y acción disponibles. También, que dos ONGs señalan que este aspecto no ha sido evaluado o que es difícil demostrar que han tenido algún tipo de injerencia.

Del análisis se desprende 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. Por ejemplo, gran parte de los parlamentos latinoamericanos cuentan con sistemas de apoyo de información y conocimiento, pero tienden a ser instituciones nominales, que no prestan un apoyo real a los legisladores. Además, habitualmente los órganos ejecutivos – Presidencia y Ministerios - tienen como práctica utilizar equipos asesores que pertenecen a su propia coalición de Gobierno. Esta situación ha traído consigo varios escándalos de corrupción, ya que se utiliza más bien como una forma de financiamiento de cuadros políticos, que de asesores técnicos reales. Por último, podemos decir que existe entre los gobernantes prácticas de omnipresencia, propias de la cultura política del Estado Latinoamericano, en donde la autoridad democráticamente elegida es erigida como un "gran sabio" que no requiere de consejos para gobernar. Claramente, esta tradición incidiría en que las ONGs especializadas en determinados temas no sean consultadas por los gobernantes, o lo sean sólo esporádica o instrumentalmente.

1.3.2. Mecanismos y estrategias desarrolladas por las ONGs para incidir en el Estado

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. Gran parte de las ONGs menciona especialmente la co-ejecución con el Estado de programas o proyectos. 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.

Respecto de las estrategias que han diseñado las ONGs para incidir en los distintos organismos del Estado encargados del diseño e implementación de políticas destinadas a combatir la pobreza, gran parte de las ONGs analizadas en este estudio mencionan actividades de difusión. En especial, publicación de sus estudios y organización de seminarios, foros y encuentros para discutir el tema. Algunas ONGs señalan recurrir a los medios de comunicación para denunciar situaciones que no han sido atendidas por el Estado, o para dar a conocer el resultado de sus investigaciones o estudios. Un número menor afirma enviar sus investigaciones a un directorio de actores clave y poner los textos

en su página web. Llama la atención que sólo una ONG mencione el trabajo con universidades. También, que sólo una ONG señale que uno de sus objetivos anuales es, precisamente, contribuir al desarrollo de políticas públicas. El análisis revela que la mayoría de las ONG analizadas en este documento menciona actividades genéricas y no estandarizadas. En otras palabras, no han desarrollado una estrategia concreta, y susceptible de ser implementada, para incidir en los distintos organismos del Estado encargados del diseño e implementación de políticas destinadas a combatir la pobreza.

Por último, respecto de la forma en que las ONGs difunden las experiencias extraídas de los programas que ha implementado para incidir en el diseño de políticas públicas, gran parte se refiere a la producción de materiales de divulgación en medios escritos, audiovisuales o página web. También, a la organización de eventos como encuentros, seminarios o foros. En general, se observa que estas acciones son descritas en términos genéricos y parecieran no representar prácticas sistemáticas o integradas a una estrategia global. Incluso, varias ONGs reconocieron explícitamente carecer de una estrategia o estar en proceso de definirla, como también que actuaban en base a contactos personales e institucionales sin una estrategia definida. Sin embargo, es importante destacar que una ONG señaló tener un programa de radio y una página en un periódico local; y que otra ONG dijo tener un Departamento de Imagen y Comunicación, encargado de difundir su trabajo, y una revista periódica.

Una cuestión clave para la totalidad de las ONGs estudiadas es influir sobre las decisiones de política pública. Por ello, podemos suponer que sus acciones serían determinadas por una racionalidad operativa-estratégica, que comprende primero reconocer la red y estructura en la cual los Gobiernos toman decisiones. Posteriormente, identificar a los actores influyentes en las decisiones y los tomadores de decisión, con lo cual se estructura la red de poder-influencia y se actúa sobre ella. Esto se realiza por medio de la participación en foros, seminarios y/o consultorías, en donde esbozan sus principales argumentos sobre sus áreas de interés de las políticas públicas. Es evidente que esto se vincula directamente con lo expuesto en el acápite anterior. A modo de hipótesis se puede plantear que los esfuerzos desarrollados por las ONGs para ser escuchadas, pueden verse truncados porque los Estados Latinoamericanos no se habrían preparado para comprender, actuar y cooperar en esta nueva dimensión político-ejecutiva creada en la relación sociedad civil-Estado.

1.3.3. La consideración de la acción del Estado en la definición de planes de trabajo de las ONGs

Las ONGs refieren tres tipos de formas de considerar las acciones del Estado para la definición de sus planes de trabajo. Un primer tipo manifiesta su interés de trabajar en forma mancomunada con el Estado, coordinando las acciones y trabajando conjuntamente. Este tipo incluye la participación de las ONGs en licitaciones del Estado para ejecutar determinados programas o proyectos. Según las propias ONGs, esto tiene la desventaja de tener que subordinarse a programas pre-establecidos, muchas veces sin participación de la sociedad civil.

Un segundo tipo de consideración de las acciones del Estado para la definición de los planes de trabajo es totalmente opuesto al anterior y es mencionado por un grupo menor de ONGs. Consiste en terminar, o no realizar, programas en ámbitos donde el Estado interviene o ha comenzado a intervenir. Desde la perspectiva de una de las ONGs que mencionan esta práctica, esto se entiende como "colaboración honesta con el Estado":

cuando se instala la política de Estado, sus acciones disminuyen o terminan, asumiendo las labores de creación de otros programas.

Por último, un tercer tipo se sitúa en un punto intermedio de los dos anteriores. Este grupo de ONGs, menor que los dos anteriores, no reconoce interés en trabajar conjuntamente con el Estado, ni tampoco se interesa en diferenciarse de éste. Más bien, la definición de sus planes de trabajo se centra en un análisis del contexto y en la detección de las necesidades de la población, considerando el marco jurídico o institucional definido por el Estado. Esto puede implicar o no trabajo conjunto o coordinado con éste. Es importante mencionar que este grupo de ONGs está compuesto principalmente por ONGs internacionales las que, al contar con recursos propios, no necesitan los recursos del Estado sino más bien actuar respetando la legalidad vigente en el país en que trabajan.

En síntesis, el desarrollo de planes de trabajo de una parte significativa de las ONGs es de carácter contingencial, es decir, responden a la demanda que hace el Estado en las áreas en las cuales trabajan. Aquellas que tienen mayor sustentabilidad en el tiempo planifican sus áreas de intervención con mayor claridad, y orientan sus esfuerzos en búsqueda de recursos según lo planificado. De la misma manera estructuran sus formas de organización y de trabajo.

Como se discute más adelante en este documento, el tema de fondo es que gran parte de las ONGs depende de la oferta de recursos públicos y/o privados para existir. A partir de esto 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. Esto trae consigo efectos como la pauperización de los salarios de los profesionales, la rotación permanente de los equipos o la desvirtuación de su misión o mandato filantrópico. Por consiguiente, la capacidad de orientar y dirigir su trabajo por medio de un plan se hace aún más difícil.

2. El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza y las políticas públicas. Reflexiones de un seminario internacional

El Seminario Internacional "El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza y las políticas públicas", se realizó en Santiago de Chile en noviembre de 2004⁷. Participaron miembros de diversas ONGs que trabajan en el combate a la pobreza en América Latina, en diferentes campos de acción. A continuación se presenta una síntesis de la discusión referida a dos temas: enfoques sobre pobreza y estrategias para superarla, y la relación ONG-Estado en el combate a la pobreza.

2.1. Enfoques sobre pobreza y estrategias para superarla

La necesidad de entender la pobreza como un fenómeno multidimensional, situado mucho más allá de la exclusiva privación económica, como también el reconocimiento de causas estructurales, fueron ideas de consenso entre los participantes del seminario. Junto a ello, se enfatizó la necesidad de desarrollar enfoques propios para enfrentar la pobreza. Por

⁷Ver Programa del Seminario en Anexo 1.

ejemplo, una participante⁸ señaló que aunque la pobreza en América Latina es diversa, tiene algunos elementos comunes. La exclusión y la pobreza en la región son muy diferentes de lo que ocurre en Europa, del concepto de nueva pobreza o de los desvinculados sociales. La pobreza en la región es crónica, es parte de su historia. Por ello, es necesario recuperar la historia de la exclusión y pobreza latinoamericanas, que tiene otra naturaleza, que recibe también los impactos de la globalización pero de una forma diferente, porque existen otros problemas que son crónicos.

Otro de los puntos abordados se relacionó con la focalización de las políticas de superación de la pobreza. Existió consenso en que la focalización tiene el riesgo de excluir a personas que pueden caer fácilmente en la pobreza. Al respecto, una participante⁹ señaló que en el caso de México los datos oficiales reconocen que, de los 120 millones de mexicanos, alrededor del 50% vive en condiciones de alta o muy alta marginalidad. La diferencia entre unos y otros es superflua, y se cae en tecnicismos absurdos para justificar por qué se incluye a unos y no a otros. Otro participante¹⁰ señaló que los últimos estudios de movilidad de la pobreza indican que la hiperfocalización de los programas no contribuye en forma importante a la superación de la pobreza, sino más bien configuran una dinámica de contención donde se trata de elevar a las personas por sobre la línea de pobreza mientras otras personas caen por debajo de la línea, pero no se genera una dinámica sobre cómo desactivar el mecanismo generador de pobreza. Según el mismo participante, las ONGs tienen muy poco que decir o hacer al respecto, fundamentalmente por limitaciones financieras. Este es un tema que debiera ser debatido en el nivel de las políticas públicas.

Para otra participante¹¹, la focalización se relaciona con el debate entre focalización-universalización de derechos. Cuando se parte del enfoque de defensa de los derechos de ciudadanía, se está aludiendo a la universalización de derechos, no se habla de focalización. Existe una necesidad de universalización de derechos, de cambiar de alguna forma los modelos económicos. El desafío para las ONGs es construir una agenda básica de ciudadanía. Esta es una forma de redistribución y de hacer justicia social, una agenda universal que acabe con la dicotomía focalización versus universalización.

Por otra parte, y coincidiendo con el reconocimiento de la pobreza como fenómeno multidimensional, la importancia de la formación de capacidades y habilidades para superarla fue enfatizada por los participantes en el Seminario. Por ejemplo, una de los participantes¹² señaló que para superar la pobreza no se trata sólo de ofrecer oportunidades, sino que las personas deben ser capaces de aprovechar estas oportunidades. Desde esta perspectiva, ser pobre correspondería a no tener la capacidad de aprovechar la oportunidad. En el mismo sentido, otra participante¹³ agrega que la capacidad para aprovechar las oportunidades está muy ligada a la autoestima. Por ello, la lucha contra la pobreza debiera tener mejores resultados si se incluye el fortalecimiento de la autoestima y la participación ciudadana, lo que permite que las personas estén en mejores condiciones para enfrentar la discriminación en distintos planos.

La mayoría de los participantes señaló que la reducción de la pobreza es tarea fundamental del Estado. Sin embargo, una idea de consenso fue que el Estado no puede

⁸Marilia Pastuk, Acción Comunitaria, Brasil

⁹María Eugenia Mata, Fundación Vamos FDS, México

¹⁰Mauricio Rosenbluth, Fundación para la Superación de la Pobreza, Chile

¹¹Marilia Pastuk, Acción Comunitaria, Brasil

¹²Marilia Pastuk, Acción Comunitaria, Brasil

¹³María Elena Moreira, Viva Río, Brasil

desarrollar esta tarea sin la participación de las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil, como también que es necesario establecer acuerdos con el empresariado, quien, en última instancia, es el que genera empleo.

El enfoque de formación de capacidades para la superación de la pobreza ha adquirido mayor importancia en los últimos años, pero no es el único. Según otro participante en el seminario¹⁴ si se considera el enfoque de pobreza como carencia de ingresos, es evidente que el trabajo de las ONGs no tiene un impacto importante en la reducción de la pobreza. Sin embargo, en su opinión las ONGs han trabajado con una perspectiva ecléctica. Por un lado, han asumido del enfoque de necesidades básicas, resolviendo algunos déficit críticos, especialmente todo lo que tiene que ver con alimentación. Otras ONGs han trabajado con el enfoque de capacidades, buscando el desarrollo del capital humano. Esto se ha realizado en un sentido muy amplio, no sólo referido a educación o salud, sino también a cuestiones como autoestima. El aparato público también ha incorporado esas nociones, como es el caso del Programa Puente en Chile¹⁵. Por último, otro grupo de ONGs ha trabajado desde la perspectiva de pobreza como vulneración de derechos. Esto se ha realizado desde una lógica más promocional, lo que significa que los programas de intervención en pobreza no sólo resuelven déficit materiales, sino también son escenarios para que las personas que están siendo vulneradas en sus derechos ejerciten justamente esos derechos. En opinión del participante, es poco probable superar la pobreza si no se integran estas tres perspectivas, la de capacidades, necesidades y derechos.

Por último, otra participante¹⁶ señaló que el combate a la pobreza requiere estimular el contacto ONG-comunidad. La ONG debe estar inserta en la comunidad y trabajar con ella directamente, desde su propio punto de vista. Si se manipula o no se considera la opinión de la comunidad, se influye negativamente en la pobreza, pues esto significa afectar la autoestima y desaprovechar el potencial y la creatividad de las personas.

En síntesis, la conclusión de consenso fue que la responsabilidad central sobre cómo superar los estados de pobreza de la población latinoamericana depende centralmente del Estado y sus políticas. En cuanto a la participación de las ONGs, como instituciones de apoyo a la ejecución de políticas sociales que buscan la superación de la pobreza, su aporte más sustantivo en cuanto al diseño de políticas sería abocarse a generar capacidades y conciencia de sus derechos entre las personas carenciadas. Otro aporte de ellas es estrechar sus vínculos con las ONGs con las comunidades, como mecanismo de crear y fortalecer las actitudes personales que ayudan a la superación de la pobreza.

2.2. La relación ONG-Estado en el combate a la pobreza

Las experiencias presentadas en el seminario revelaron que la relación ONG-Estado puede asumir distintas formas. Un participante¹⁷ señaló que la relación ONG-Estado puede situarse en un continuo que va desde la ausencia de relación o contacto (Acción Comunitaria de Brasil¹⁸), hasta desarrollar una función de apoyo permanente para el

¹⁴Mauricio Rosenbluth, Fundación para la Superación de la Pobreza, Chile

¹⁵El Programa Puente trabaja con profesionales encargados de grupos familiares, que incluye apoyo psicosocial. Véase <http://www.programapuente.cl/>

¹⁶María Helena Moreira, Viva Río, Brasil

¹⁷Raúl Urzúa, INAP-Universidad de Chile

¹⁸La representante de Acción Comunitaria señaló que tienen contacto, pero han definido mantener autonomía y respeto entre las partes.

Estado (PRISMA de Perú¹⁹). Entre estos polos existe un segundo tipo de relación que consiste en contacto mínimo con el Estado (Fe y Alegría de Ecuador), incluyendo aquellas que tienen una distancia y desconfianza hacia el gobierno y un temor a la corrupción que afecta a la relación (Fundación Vamos FDS de México). Un tercer tipo de relación con el Estado consiste en transmitir conocimiento o acciones específicas (Hogar de Cristo de Chile o AVINA de Argentina). Por último, un cuarto tipo de relación consiste en la transferencia, hacia el Estado, de una metodología de trabajo (Viva Río de Brasil).

Frente a la diversidad de formas en la relación ONGs-Estado, otra participante²⁰ señaló que efectivamente existen distintos tipos de relación y esto se hace más complejo porque en cada una de ellas existe también una relación entre la ONG, la comunidad o el movimiento social con que trabaja, y el Estado. De cierta manera, la ONG puede ser una intermediaria de la comunidad o del movimiento social y el Estado, para exigir una política pública. Sin embargo, esto es muy difícil ya que existe una gran desconfianza por la corrupción que existiría en el Estado. Cuando se comienza a trabajar con el Estado se produciría una suerte de osmosis de corrupción, lo que representa un gran peligro de que la propia ONG pase a ser beneficiaria del Estado y cómplice de la corrupción. En opinión de la participante, esta situación en Brasil es grave, tanto porque el nivel de corrupción estatal es muy alto, como porque es muy fácil constituir una ONG. Probablemente por esto, el gobierno brasileño está pensando en hacer licitaciones públicas, para controlar de esta forma la distribución del dinero.

Reconociendo que pueden existir distintos tipos de relación entre las ONGs y el Estado, un elemento central en la discusión fue la necesidad de definir la identidad y el rol de cada uno de ellos. Se enfatizó que el paso de las dictaduras militares a las democracias implicó no sólo una redefinición del papel del Estado, sino también de las ONGs, las que se volcaron también al trabajo en pos de la consolidación democrática. Para una de las participantes²¹, tanto el Estado como las ONGs se encuentran en un período de transición y definición de sus roles. Bajo el modelo neoliberal, el Estado pasó de ser proveedor a ser regulador, lo que ha generado una crisis en el papel del Estado. El Estado neoliberal está siendo criticado. Por ello, no sólo nos enfrentamos a una crisis de las ONGs: si las ONGs están en crisis también lo está el Estado, y sus papeles deben ser definidos. Según la misma participante, lo primero que debe quedar claro en la relación ONGs y Estado es la identidad, cuál es la responsabilidad de cada uno. Por ejemplo, la Constitución Política de Brasil define el rol de Estado como otorgante de educación, salud, vivienda y similares. Por lo tanto, estas acciones no corresponderían a las ONGs. Sin embargo, las ONGs pueden ofrecer intervenciones diferenciadas e innovadoras que pueden ser replicadas por el Estado. Esto significa que las ONGs pueden ofrecer alternativas, pero jamás sustituir al Estado. Es necesario mantener la autonomía del Estado, rasgo que caracterizó la historia de las ONGs. La autonomía debe mantenerse incluso cuando el Estado financia las intervenciones, pues si los papeles no están definidos sólo se genera confusión. En la misma línea, otro participante²² señaló que las ONGs siempre han planteado como techo máximo una política de colaboración y complementación, en ningún caso de sustitución de las políticas del Estado, puesto que es utópico plantear que las ONGs asuman esa tarea.

¹⁹La representante de PRISMA señaló que ellos trabajan con el Estado pero mantienen su independencia.

²⁰María Helena Moreira, Viva Río

²¹Marilia Pastuk, Acción Comunitaria, Brasil

²²Hamilton Aliaga, Oficina Coordinadora de Asistencia Campesina (OCAC), Chile

En una perspectiva similar, otra participante²³ señaló que en la relación ONG-Estado debe primar un criterio de asociatividad y complementariedad. Sin embargo, algunos factores o condiciones inciden en que se produzca un determinado tipo de relación, en especial los relacionados con la obtención de recursos. Es un hecho que toda ONG necesita sobrevivir, y muchas veces esta necesidad está por sobre la misión u objetivo de la ONG. La necesidad de sobrevivencia puede poner en juego grandes principios, que en ocasiones fueron el motor de la creación de alguna ONG. En el caso de Chile, por ejemplo, el país ya no es elegible para la cooperación internacional y esto genera que muchas ONGs se subyuguen a ejecutar los programas del Estado para subsistir. La participante señaló que la ventaja de la institución que representa, el Hogar de Cristo, es que tiene la suficiente autonomía económica como para poder prescindir del Estado, pero ellos también tienen el compromiso social de colaborar en las políticas sociales diseñadas por el Estado.

La necesidad de mantener la autonomía de las ONGs respecto del Estado fue una idea de consenso entre los participantes del seminario. Como se ha visto, se reconoció también que esto es difícil, sobre todo cuando el Estado transfiere recursos a las ONGs. Un participante²⁴ señaló que, por ejemplo, en Chile en los inicios del gobierno democrático el Estado reconoció la experiencia de las ONGs en determinados campos, lo que permitió que las ONGs tuvieran ingerencia en la formulación de políticas públicas. Posteriormente, el Estado pasó a un esquema de licitación en que las ONGs comenzaron a competir con otro tipo de instituciones, donde se privilegia más la propuesta técnica que la experiencia en el tema. Las ONGs chilenas han podido tener incidencia en algunas políticas públicas trabajando en lugares donde el Estado no ha podido llegar. Por ejemplo, OCAC comenzó a construir viviendas sociales para los Pehuenches en el Alto Bío-Bío²⁵, con un esquema arquitectónico que respetaba sus estilos de vidas y su cultura ancestral. Eso llevó al Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) y a otras instituciones públicas a adherirse y a formar parte de este programa y a financiar algunos subsidios para la vivienda. Sin embargo, el participante señaló que éste y otros son casos puntuales, no representan el esquema permanente de la relación ONG-Estado en Chile. Agregó además que, en los años 90 se produjo una dicotomía de las ONGs en torno a la ejecución o el diseño de políticas. Lo máximo que se logró con las autoridades entonces fue que las ONGs pudieran participar en la ejecución. Cuando se tocaba la posibilidad de participar en el diseño, se entraba a un terreno de conflicto. Por tanto, el participante enfatizó que es importante ser realista y reconocer que el Estado pone ciertos límites. Frente a esto, otro participante²⁶, proveniente de una institución del Estado chileno, señaló que la cuestión reside en cómo flexibilizar la estructura del Estado para tener un mayor acercamiento con las ONGs.

La existencia de licitaciones por parte del Estado fue uno de los elementos mayormente identificados como limitantes de la autonomía de las ONGs. Un participante²⁷ señaló que el régimen de licitaciones se relaciona con el repliegue del Estado en temas sociales y la externalización de ciertos servicios. Esto ha generado, al menos en Chile, una suerte de subordinación más que de colaboración en materia de superación de la pobreza. Una subordinación a líneas de acción que no han sido discutidas, ya que se postula a proyectos previamente definidos. Por ello, la participación en licitaciones aparece como un

²³Mónica Espósito, Hogar de Cristo, Chile

²⁴Hamilton Aliaga, Oficina Coordinadora de Asistencia Campesina (OCAC), Chile

²⁵Pueblo Originario localizado en el sur de Chile.

²⁶Claudia Vivanco, Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS-Metropolitano), Gobierno de Chile

²⁷Mauricio Rosenbluth, Fundación para la Superación de la Pobreza, Chile

campo muy poco auspicioso y bastante restrictivo para incidir en las políticas de superación de la pobreza, en particular en ámbitos que no sean exclusivamente metodológicos o de instrumentos específicos que se crean a propósito de la práctica.

Otra participante²⁸ describió una relación distinta entre Estado y ONG en el caso de Perú. La ONG PRISMA se encuentra en un momento de apertura y se ha organizado con otras ONGs, presentando propuestas al Estado, relacionadas con el mejoramiento de la nutrición. Existe una nueva dirección de Promoción de Salud que está trabajando con este grupo de ONGs, revisando políticas de trabajo de los agentes comunitarios y lineamientos de capacitación para los mismos. También, se está trabajando conjuntamente en la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, tratando de recoger la experiencia acumulada a lo largo de todos los años de trabajo de las ONGs. La participante señaló que es muy importante que las diferentes experiencias exitosas puedan ser asumidas por el Estado, porque es la única forma de que perduren en el tiempo. Por esto, una de las lecciones aprendidas por PRISMA es trabajar todas las intervenciones, desde el inicio, en convenio con el Estado, ya que si trabajan solos es muy difícil que el Estado las incorpore una vez finalizadas. En esto han aprendido también que, a veces, el trabajo con el nivel central no pasa más allá de la firma de un convenio. Por ello, han trabajado con convenios a nivel local, lo que genera mayor impacto. Una vez que el convenio a nivel local muestra acciones concretas, van construyendo una intervención que, aludiendo al convenio marco del nivel central, hace que sea más visible y valorada.

En un sentido similar, otra participante²⁹ señaló que es importante distinguir el trabajo con los distintos niveles del Estado. Una cosa es trabajar con el Estado local o municipal, donde la posibilidad concreta de participar en el diseño de políticas públicas y de incidir es no sólo viable, sino necesaria y urgente. Otra cosa es trabajar en un mayor nivel, como el Estado provincial o regional, donde hay otros elementos que se cruzan y que apuntan a problemas específicos de cada región. También es diferente trabajar en el plano nacional. Es necesario reconocer el que el mayor potencial del Estado es su capacidad de llegada a todos los territorios, además de poder generar alianzas y políticas transnacionales. Independientemente de la corrupción o depresión que afecta a los Estados de muchos países, es necesario que las ONG reconozcan el potencial del Estado y traten de generar sinergia.

Otra participante³⁰ señaló que las ONGs deben reconocer la diversidad de relaciones y condiciones de trabajo con el Estado. Sin embargo, deben también mantener claridad respecto de sus valores y principios. La pregunta que es necesario seguir haciendo es si la forma, la estrategia de relación con el Estado lleva efectivamente a incidir en las políticas públicas. La cuestión consiste en identificar cuáles son las condiciones que permiten influir a un gobierno, un Estado, o un municipio, sin avalar la corrupción ni apoyar estrategias en las que no se cree. Para esto es necesario generar un diálogo entre los distintos actores e identificar intereses comunes.

Por último, y en una perspectiva similar, otro participante³¹ señaló que es de amplio consenso que las ONGs realizan un aporte a la superación de la pobreza y al diseño y ejecución de las políticas públicas a través de distintos mecanismos. Sin embargo, esta

²⁸Marilú Chiang, Fundación PRISMA, Perú

²⁹Mercedes Jones, AVINA Argentina

³⁰María Eugenia, Fundación Vamos FDS, México

³¹Mauricio Rosenbluth, Fundación para la Superación de la Pobreza, Chile

influencia puede ser mayor y el desafío consiste en incrementar esa incidencia respetando los roles diferenciados. En ese sentido deben operar al menos tres cambios:

- Dinámica con el Estado: no existe una autoridad social con quien dialogar. Falta una instancia transversal, donde se puedan discutir políticas más sustantivas y no sólo intercambio técnico
- Políticas de fortalecimiento: es poco sustentable desarrollar un diálogo si siguen imperando lógicas tan instrumentales o pragmáticas respecto de la sociedad civil, como solamente financiarla cuando ésta es útil, o cuando en realidad está subordinada a mis intereses
- Papel de las ONGs con respecto a la propia sociedad civil y a las personas en situación de pobreza: existe una labor de las ONGs, un papel de re-vinculación con los segmentos en situación de pobreza, de reintegración, especialmente en sociedades muy segregadas. De alguna manera, las ONGs debieran cumplir un rol de mucha más intermediación, de mucho más de re-vinculación con estos segmentos que no tienen representación a nivel político, a nivel cultural. Claramente, ese papel se ha perdido porque implica desarrollar prácticas participativas al interior de las ONGs. Muchas veces las ONGs cuestionan las dinámicas del Estado, pero terminan reproduciendo hacia abajo una lógica muy similar. Superar esta dinámica constituye un desafío para el trabajo de las ONGs.

3. Conclusiones y recomendaciones

Las secciones anteriores de este documento y en especial la síntesis que tratamos de hacer de la visión que tienen las propias ONGs sobre sus propias relaciones con el Estado, ponen de manifiesto que ellas están en una búsqueda seria de nuevas formas de colaboración con el Estado, en las que se las reconozca no sólo como ejecutoras de acciones definidas por el Estado, sino también como organizaciones cuyos contactos con las diversas expresiones de la pobreza les ha permitido desarrollar visiones y perspectivas propias. En otras palabras, desde posiciones distintas, los entrevistados y los participantes en el seminario perciben que tienen un papel que jugar no sólo en la ejecución de políticas y programas diseñados por el Estado, sino también en la definición de los problemas y la formulación de las medidas necesarias para superarlos.

Las siguientes son algunas recomendaciones prácticas, tentativas y por cierto insuficientes, que podrían contribuir a profundizar la relación ONG-Estado en el desarrollo de políticas públicas y el combate a la pobreza, tanto desde la perspectiva de las ONGs como del Estado.

3.1. Desde la perspectiva de las ONGs

Las ONGs son instituciones de carácter adaptivo y contingencial. Su vida institucional depende de la captura de la oferta de recursos públicos y/o privados para su gestión. Su forma de organización es flexible y responde al tipo de servicio que se le solicite.

Una parte importante de ONGs logra institucionalizar un aparato administrativo que se preocupa de la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales. Sin embargo, tienen una gran dificultad para mantener equipos de profesionales especializados de carácter permanente, tanto por su alto costo como por los bajos rendimientos financieros

de los proyectos que se ejecutan en el ámbito social.

Una cuestión clave para el funcionamiento y permanencia de las ONGs es que sus sistemas de gestión sean de bajo costo operativo. Para esto se recomienda:

- Crear mesas de trabajo administrativo integrado, en donde se utilice el mismo aparato administrativo para que coordine uno o más proyectos a la vez. Si es posible, asociarse con otras entidades de la misma naturaleza, con las cuales compartan estos costos administrativos.
- Crear asociaciones de ONGs territoriales. Esto permite integrar capacidades técnicas y establecer equipos técnicos más permanentes que pueden actuar en conjunto.
- Crear mapas de intervención de las asociaciones de ONGs, con el fin de saber cómo se van focalizando los recursos públicos en la población, y cómo se optimizan las formas de intervención. Esto permitirá desarrollar una planificación más integral de las intervenciones y generar economías de escala, como también conducir y coordinar la oferta pública de intervenciones. De esta forma se puede optimizar los recursos de las ONG y hacer más eficientes las intervenciones. Este mismo instrumento permite que la asociación tenga un claro diagnóstico de las acciones de ejecución de las políticas sociales, con el cual podrán crear productos para mejorar su propia gestión interna, como también poder hacer recomendaciones de políticas más eficaces.
- Mejorar la capacidad de lobby con las autoridades nacionales y subnacionales preocupados sobre políticas sociales. Para esto se puede elaborar una agenda permanente de visitas a los directivos públicos de los países y mantener un sistema permanente de opinión pública sobre temas que trata la ONG. Para esto es necesario conocer a cabalidad la agenda de gobierno en el área, como también la agenda legislativa, y orientar los esfuerzos de extensión hacia los actores ejecutivos y legisladores. De la misma manera, desarrollar acciones de fortalecimiento sociopolítico de los sujetos de política, con el objetivo de que la ONG se transforme en un puente entre el Estado y la Sociedad, y no sólo ocurra cuando se licita un programa para su ejecución. Esto mismo puede realizarse con los organismos internacionales preocupados de los temas de interés de la ONG.
- Definir anualmente un calendario de acciones en áreas de competencia de las ONG. Analizar las posibilidades de financiamientos nacionales e internacionales, correlacionando la provisión de equipos técnicos necesarios para la ejecución de los planes y programas predefinidos. Esto se debe complementar con la recomendación anterior, realizando un análisis de la red de apoyo necesaria para implementar esta planificación, es decir, definir los aliados estratégicos y tácticos para lograr un financiamiento más permanente en el tiempo.

3.2. Desde la perspectiva del Estado

Los esfuerzos que las ONGs realicen serán en vano si es que el Estado no realiza acciones para mejorar los procesos de participación institucional de las ONGs, en el desarrollo de políticas públicas para la superación de la pobreza. Para esto se recomienda:

- Diseñar una política que oriente a la participación y cooperación de las ONGs con el Estado. Para esto se puede crear un Consejo Nacional de ONGs, organismo

autónomo del ejecutivo con presupuesto propio, un marco legal distinto al del Estado y que se reproduzca subnacionalmente. Este Consejo tendría como función principal fiscalizar las acciones de las ONGs, pero a la vez ser un órgano encargado de la discusión de las políticas en las cuales las ONGs apoyan al Estado.

- Desarrollar una política de financiamiento para el perfeccionamiento de los profesionales adscritos a las ONGs, con lo cual los staff técnicos vayan obteniendo mayor pertinencia profesional para las tareas que les encarga el Estado. Esto debiera estar regulado por el Consejo Nacional de ONGs.
- En el caso del desarrollo de políticas públicas, establecer con claridad la agenda y calendario de participación de las ONGs en su proceso, por medio de distintos instrumentos, tales como consultas, estudios de diagnóstico y evaluación, y acompañamiento en la ejecución de las políticas.

Referencias

Comisión Económica para América Latina, CEPAL; (2004); "Panorama Social de América Latina 2004"; Noviembre; Santiago de Chile.

Cunill, Nuria; (1997); "Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social"; CLAD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Jobert, Bruno; (2004); "Estado, Sociedad, Políticas Públicas"; Serie Universitaria; Cátedra UNESCO de Políticas Públicas INAP – Universidad de Chile; Editorial LOM; Santiago de Chile.

Meller, Patricio; (1996); "Un siglo de economía política chilena. 1890 - 1990"; Editorial Andrés Bello; Santiago de Chile.

Lahera, Eugenio; (2002); "Introducción a las Políticas Públicas"; Breviarios; Fondo de Cultura Económica; Santiago de Chile.

Lechner, Norbert; (1981); "Proyecto neoconservador y la democracia"; en *Critica y Utopía*; Buenos Aires – Argentina.

Meny, Yves y Thoenig, J.C. (1992); "Las políticas públicas"; Editorial ARIEL; Barcelona – España.

Monje, Pablo; (2004); "Globalización y las Políticas de Reforma y Modernización del Estado en América Latina" págs. 61 – 75; en Leal Antonio (editor); "Globalización, Identidad y Justicia Social"; School for International Training, Editorial Universidad ARCIS, Santiago de Chile.

Muñoz, Oscar; (2001); "Estrategias de desarrollo en economías emergentes. Lecciones de la experiencia latinoamericana"; Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, FLACSO – Chile; Santiago de Chile.

Pineda, Juan de Dios (Coordinador); (1999); "Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad"; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.; Instituto Tecnológico Autónomo de México; Universidad de Anahuac, México.

Anexo

PROGRAMA DEL SEMINARIO “EL ROL DE LAS ONGS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

25 de Noviembre de 2004
Sala Domeyko
Casa Central-Universidad de Chile
Santiago, Chile

Presentación

Dentro del marco del programa Cátedras UNESCO-Unitwin, la UNESCO París solicitó a la Cátedra UNESCO sobre Políticas Públicas del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile realizar un estudio sobre: “El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza y las políticas públicas”

El objetivo del estudio es analizar la experiencia de las organizaciones no gubernamentales seleccionadas, latinoamericanas o que operan en la región, orientadas a combatir la pobreza y las formas de integrar mejor las experiencias positivas en las políticas sobre el tema.

El resultado que se espera de este análisis es entregar elementos que permitan formular un “Documento de Políticas” (Policy Paper) sobre la contribución de las ONGs en las políticas para reducir la pobreza.

Programa del Seminario

Sesión Mañana

09:00 Palabras de bienvenida por Manuel Antonio Carretón, Director del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

MODERADOR: Raúl Urzúa, Universidad de Chile

09:15 **Universidad de Chile** - Chile: Lorenzo Agar

El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza y las políticas públicas: avance preliminar

09:30 **Viva Río- Brasil**: María Helena Moreira

Seguridad humana: proyectos de impacto en la reducción de la pobreza y la seguridad ciudadana

09:45 **Fe y Alegría - Ecuador**: Mónica Páez

En la educación del Ecuador; Fe y Alegría un aporte de solidaridad

10:00 **Vamos FDS - México**: María Eugenia Mata

Financiamiento para la construcción de una agenda social

10:30 Café

11:00 – 13:00 Debate

Sesión Tarde

MODERADORA: Marcela Ferrer Lues, Universidad de Chile

15:00 **Hogar de Cristo - Chile:** Mónica Espósito
Hogar de Cristo: Algunas reflexiones sobre su impacto

15:15 **CDI - Argentina:** Hugo Castañeda³²
La eficiencia en la gestión de las organizaciones sin fines de lucro

15:30 **Acción Comunitaria - Brasil:** Marilia Pastuk
Acción Comunitaria de Brasil de Río de Janeiro y sus relaciones con el Estado en el control de la superación de la pobreza y la desigualdad

15:45 **Fundación PRISMA - Brasil:** María Helena Moreira
Seguridad humana: proyectos de impacto en la reducción de la pobreza y la seguridad ciudadana

16:00 - 17:00 Debate

17:00 Palabras de cierre por Raúl Urzúa, Universidad de Chile, Director del Proyecto

17:15 Cóctel

³²Esta presentación no fue realizada por problemas del expositor.

Nuevos Documentos de Políticas MOST

10. *Migración de la mano de obra rural en China: desafíos para las políticas*, Zhan Shaohua, 2005.
 11. *La intercomunalidad: CODENOBA, un logro argentino*, Nicole Maurice y Clara Braun, 2005.
 12. *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: El caso de “Chile Solidario”*, Julieta Palma y Raul Urzua, 2005.
 13. *Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: El caso de Perú*, Carolina Navarrete-Frías y Francisco E. Thoumi, 2005.
 14. *Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: El caso de Bolivia*, Carolina Navarrete-Frías y Francisco E. Thoumi, 2005.
 15. *Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: El caso de Colombia*, Carolina Navarrete-Frías y Francisco E. Thoumi, 2005.
 16. *El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina: Visiones sobre sus modalidades de trabajo e influencia en la formulación de políticas públicas*, Marcela Ferrer, Pablo Monje y Raúl Urzúa, 2005.
- Edición Especial. *Ciencias sociales y políticas sociales: De los dilemas nacionales a las oportunidades mundiales*, Richard E. Lee, William J. Martin, Heinz R. Sonntag, Peter J. Taylor, Immanuel Wallerstein y Michel Wieviorka, 2005.

Los documentos están disponibles en formato electrónico en el sitio Web de MOST:

<http://www.unesco.org/shs/most>

Gestión de Transformaciones Sociales (MOST)

La prioridad son las políticas

Al mismo tiempo que promueve una investigación política de carácter internacional y comparativo sobre las transformaciones sociales contemporáneas, MOST hace de la interfase entre la investigación en ciencias sociales y la elaboración de políticas, su carácter distintivo y su principal razón de ser. El programa está enfocado en la viabilidad de transformaciones sociales, de ahí la necesidad de poner en práctica los planes normativos, analíticos, estratégicos y políticos. Los esfuerzos deben concentrarse en una investigación que pueda ser aplicada directamente por los actores y los decisores políticos así como por los grupos comprometidos en acciones de defensoría y de sensibilización.

La prioridad de MOST – la cual le da su valor agregado – consiste en establecer y relacionar las redes internacionales de acción pública y de investigadores de reconocido prestigio, facilitando el uso político de la investigación en ciencias sociales. Esto implica un acercamiento entre el mundo de la investigación fundamental y los responsables políticos en el seno de los gobiernos, las instituciones, las ONG, la sociedad civil, el sector privado e incluso la UNESCO.

En particular, el programa MOST evalúa el impacto de la investigación sobre la política, dirige estudios de caso sobre dicho tema, transmite el saber técnico y práctico a las iniciativas de desarrollo y permite intercambiar informaciones sobre la elaboración de políticas fundadas en la investigación.

Instrumentos al servicio de los decisores políticos

Próximamente se publicarán en versión papel y en versión electrónica diversos documentos políticos sobre las transformaciones sociales, basados en las conclusiones de análisis políticos provenientes de los trabajos de MOST y de otras secciones del Sector de Ciencias Sociales y Humanidades (SHS). Estos textos, que serán ampliamente difundidos, se dirigen a los responsables políticos, a los grupos de defensa de intereses, al sector de los negocios y de las comunicaciones.

SHS busca nuevos medios de difusión de la información que sean pertinentes para los grupos de interés tales como los ministros de desarrollo social, los mediadores, los grupos de defensoría de intereses, las Comisiones Nacionales ante la UNESCO y las autoridades locales. En ese sentido el nuevo sitio Web de MOST ha sido concebido para ofrecer una mejor gestión del conocimiento así como facilitar la dinámica de meta-redes en el ámbito de la estrategia y de la toma de decisiones. En él se encuentran la producción de estudios realizados por SHS, en las diversas regiones, así como de otros programas de la UNESCO, sus redes y sus actores asociados. Este « banco de conocimientos » utilizará novedosos y sofisticados medios para facilitar el acceso a los innumerables y complejos datos de dichas investigaciones. El objetivo último es proporcionar un medio capaz de procesar una enorme cantidad de datos complejos con el fin de extraer contenidos pertinentes y útiles para la formulación de políticas. La presentación de estos resultados se hará siguiendo sintéticos documentos de políticas de fácil lectura.

www.unesco.org/shs/most