

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

Gloria Ochoa Sotomayor¹

Resumen:

El enfoque de derechos se ha ido posicionado internacionalmente como una guía para el diseño e implementación de políticas públicas y estrategias de desarrollo teniendo como referente los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos; siendo central en este enfoque la articulación entre diversos actores, tanto públicos como privados, para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos. Por ello, se busca analizar críticamente el rol que pueden jugar los organismos no gubernamentales de desarrollo en la promoción y fortalecimiento de sujetos de derechos empoderados que puedan promover y evaluar políticas públicas desde este enfoque; considerando la particular evolución de estas organizaciones en el contexto chileno, así como las particularidades del modelo de desarrollo del país, que ha centrado las decisiones de políticas públicas en las elites con una baja participación de las organizaciones de la sociedad civil.

¹ Antropóloga social y Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Directora de *Germina, conocimiento para la acción*

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

Introducción

El enfoque de derechos en políticas públicas, y en las estrategias de desarrollo, considera el derecho internacional sobre derechos humanos como un marco conceptual que ofrece un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo. Este enfoque considera dicho referente como una guía para la cooperación y asistencia; la participación social; las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores; la evaluación de las acciones; y los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad tanto a nivel local como internacional (Abramovich, 2006).

Destaca en este enfoque el reconocimiento de las personas como titulares de derecho; lo que implica un cambio en la aproximación y forma en que éstas son concebidas, 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.

El enfoque de derechos 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 las capacidades y oportunidades de la población, revistiendo hoy un fuerte carácter residual (Pautassi, s/f). En este sentido, el enfoque de derechos surge como un enfoque que permite cuestionar el quehacer del Estado en Chile en las últimas décadas; permite una aproximación crítica respecto al modelo de desarrollo, la concepción del rol de los y las ciudadanos, y de los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas como asunto de interés de las personas directamente afectadas².

Asimismo, al considerar a las personas como sujetos de derechos este enfoque 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 tomando parte en los asuntos públicos. Consideramos 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 para la acción ¿qué condiciones requiere la sociedad civil para interlocutar con el Estado desde una perspectiva de derechos?, ¿qué nivel de incidencia tienen los diversos actores sociales en la incorporación del enfoque de derechos en políticas públicas o en políticas públicas con enfoque de derechos?

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)

Las organizaciones no gubernamentales y las políticas públicas con enfoque de derechos

Qué rol que pueden cumplir las denominadas organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs) desde la perspectiva del enfoque de derechos. 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, lo que constituye uno de los ejes fundamentales de dicho enfoque. Sin embargo, estas organizaciones se encuentran en una situación crucial para la definición de sus sentidos y función en el escenario nacional e internacional, constituyéndose en un posible actor clave para la promoción de políticas públicas con enfoque de derechos.

Nos interesa indagar y reflexionar en el rol que las organizaciones no gubernamentales han tenido en la discusión de políticas públicas bajo dos argumentos principales. El primero se relaciona con el papel fundamental que cumplieron durante los gobiernos militares (tanto en Chile como en otros países de Latinoamérica), rol que se ha visto disminuido durante la democracia, lo que significó un acervo significativo en términos de contenidos y metodologías de trabajo. El segundo, se relaciona con la posibilidad de identificar la densidad y diversidad de la discusión respecto a políticas públicas, sobretudo 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. Considerando, asimismo, el rol que estos organismos han adquirido a nivel internacional

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.

Las políticas públicas y el enfoque de derechos

Las políticas públicas pueden ser entendidas como medidas tendientes a regular la tensión social y las diferentes 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. Si bien estas políticas como resultado pueden ser definidas como una decisión -o no decisión- de un gobierno frente a un problema, como proceso⁴ pueden ser entendidas como una acción dinámica donde los intereses de diferentes actores sociales se encuentran en juego.

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.

⁴ Las políticas públicas también pueden ser concebidas como proceso porque, analíticamente y también en su implementación, consideran etapas conocidas en su conjunto como “ciclo” de las políticas públicas en el que se pueden distinguir: 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.

Si corresponden a políticas públicas con enfoque de derechos, necesitarán, incluso más que cualquier otra, contar con la participación de la ciudadanía en todo su ciclo; entregar garantías respecto a los derechos que están considerados en ella; y haber sido informadas y difundidas para que las personas a las cuales están dirigidas puedan hacer ejercicio de dichos derechos.

En el caso de las políticas públicas con enfoque de derechos, lo central es la incorporación de los estándares jurídicos en la definición de políticas y estrategias de intervención del Estado, de los actores sociales, los políticos locales y las agencias de cooperación para el desarrollo, y también 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, no necesariamente una política pública será definida conforme a derecho. Por ello, la acción colectiva que entraña toda política pública 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, gubernamentales y no gubernamentales, ya que dependiendo de su capacidad de incidencia o de hacerse escuchar, ciertos problemas o situaciones particulares pueden ser pasados por alto en un momento determinado, pero en otra coyuntura ser el eje de la agenda de gobierno.

Hasta ahora, con preeminencia en Chile, la concepción limitada de las 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. 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 abierta⁵; dejando fuera una deliberación pública amplia, así como las tensiones existentes en las sociedades en las que vivimos⁶.

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; y empoderamiento coherente con la posibilidad y el ejercicio de la participación tanto política como pública o social en general. El empoderamiento requiere de una relación dialéctica entre la capacidad de concebirse como sujeto de derecho y empoderarse en tanto tal; pero también de una “oferta de empoderamiento”, de ciertos mecanismos institucionales que le den cabida; es decir, deben preverse canales de participación para que aquella población que decida tomar un rol activo en torno a los asuntos de interés público, pueda hacerlo.

Consideramos que la participación es necesaria y que debe ser concebida como un bien público, por lo tanto se requiere 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. Si concebimos la participación como un

⁵ Indicador de esto son las demandas de los movimientos sociales que se han manifestado durante el año 2010 y 2011 con fuerza en Chile y también en años anteriores, destacando el movimiento de estudiantes secundarios del año 2006.

⁶ A esta deliberación se han sumado actores internacionales, los que representan intereses y marcos de acción específicos.

ejercicio concreto de ciudadanía y al mismo tiempo como una acción política, entendida como una motivación para ser parte del proceso de toma de decisión, 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).

Como expone Delamaza (2009), en el caso de Chile esta posibilidad de participación se encuentra especialmente desafiada por el propio desarrollo que ha tenido el Estado y la sociedad, caracterizado por ser “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, 2009:190). El modelo descrito no ha permitido la ampliación de la esfera pública ni la construcción de instituciones públicas democráticas, deliberativas e inclusivas necesarias para una profundización de la democracia. No se ha incorporado el fortalecimiento de la sociedad civil como objetivo del modelo de desarrollo implementado.

Las organizaciones no gubernamentales en el ámbito internacional

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, a la que dichas organizaciones responden.

Estas organizaciones se han caracterizado por su heterogeneidad y expansión⁷ cobrando un rol protagónico, principalmente en el hemisferio sur, tras los programas de ajuste estructural, cumpliendo 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 esta situación se ha generado una tensión entre el rol que desean jugar y el que se les intenta imponer, ya que generalmente son convocadas para entregar información y no para participar en la toma de decisión. Han sido cuestionadas por su llamada independencia, puesto que dependen de recursos de los gobiernos, de organismos internacionales y de privados. Además, dadas las características del modo de financiamiento, han debido funcionar como empresas (Martínez y Larrea, 2010). Lo que no sólo se restringe a las organizaciones del sur, sino que también a las europeas, las que han reflexionado en torno a qué significa recibir financiamiento de la cooperación

⁷ Según informe de Naciones Unidas 2002, el número de ONGs 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.

internacional para sus acciones y participar en los fondos que ésta establece⁸. Por ello, encontraremos entre sus reflexiones la tensión entre ser “contratistas” o “ejecutores de proyectos” y ser organizaciones autónomas; tensión que también habita en las organizaciones latinoamericanas de este tipo y en las chilenas. Por ello reflexionan “¿nos permite el proceso de financiación ser “freebirds” que traen consigo ideas innovadoras y osadas provenientes directamente de las necesidades de las bases?” (Winnubst, 2004).

A pesar de esta revisión crítica, existen visiones que señalan que por su ubicación, por sus intereses, por sus vinculaciones o por su campo de acción, estas organizaciones son un actor significativo y representativo en el escenario internacional. Son consideradas en las reuniones o asambleas que 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. Reflejan, que la sociedad civil mundial se encuentra interesada en los asuntos públicos.

Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en Chile

Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGDs)⁹ tienen su principal origen en Chile en el período dictatorial (1973-1989), marcado por las duras condiciones económicas, políticas y sociales, y 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 como instituciones de carácter sociopolítico; contribuyendo a ello el apoyo recibido a través de la cooperación internacional. Las ONGDs surgieron fuertemente vinculadas, comprometidas y articuladas con las organizaciones de base; apoyando el desarrollo de incipientes movimientos sociales (Morgan, 2001)¹⁰.

Durante los años ochentas del siglo pasado 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, 2009).

⁸ Ver Debate sobre el rol de las ONGs, Asamblea General de Concord, 25 de noviembre de 2004.

⁹ Se considera como organizaciones no gubernamentales de desarrollo, aquellas que representan a un conjunto particular de las organizaciones de la sociedad civil, las que comparten características comunes: 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.

¹⁰ También se encuentran organizaciones no gubernamentales surgidas en los años 50 y 60 del siglo pasado 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.

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 chilenos 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. 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 definiciones respecto a los asuntos públicos, en escasa interacción con la ciudadanía y manteniendo como base de desarrollo el modelo neoliberal (Delamaza, 2009).

Por otro lado, esta relación ha estado marcada por nuevas formas de financiamiento, donde las organizaciones gubernamentales de basta experiencia han debido competir con otras organizaciones de carácter empresarial. Por lo que han debido redireccionar su accionar en términos temporales, haciéndolo más contingente y menos proyectivo; mientras que en términos de contenidos, han debido re-tematizar su quehacer de acuerdo a los objetivos de los fondos gubernamentales. Esto ha hecho que estas organizaciones hayan pasado de productoras de enfoques y metodologías alternativas a ejecutoras de programas gubernamentales.

De acuerdo a un estudio realizado por Ferrer et al en el año 2005, las ONGs participantes en el mismo identifican cierta incidencia en las políticas públicas vinculadas a su ámbito de acción, entre las que mencionan: creación y participación en redes de trabajo; difusión de resultados de estudios; participación en la discusión de proyectos de ley; y adopción por parte del Estado de algunas de sus modalidades, o áreas de trabajo. Sin embargo, los autores concluyen que las ONGs estudiadas presentan una débil vinculación con el Estado debido a la falta de modernización y profesionalización de las prácticas políticas; asimismo 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.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo han construido lo que denominan actoría social¹¹, la que considera estrategias de incidencia y las inserta 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. Parte de los principios de esta actoría es que el proceso de democratización del país se lleve al máximo, lo que significa que el reconocimiento de la importancia de la participación se encuentre en la misma Constitución.

El enfoque de trabajo de estas organizaciones se centra en una perspectiva de derecho y en la promoción del empoderamiento; por lo que promueve que organizaciones y personas se constituyan en referentes válidos en el espacio social en el que se encuentran y en los temas que los afectan. Además, las ONGs se autoperciben como ciudadanos organizados con intereses particulares, que son complementarios a los de sus destinatarios, pero no exactamente iguales; situándose, por lo tanto, como actores con intereses propios y como aliados de organizaciones con fines comunes.

¹¹ Entrevista a Martín Pascual, Presidente de la Asociación Chilena de Organizaciones no Gubernamentales A.G.

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; como por ejemplo generar vínculos permanentes con quienes trabajan que se constituyan en alianzas de largo plazo.

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.

Cómo hacer de las políticas públicas un objeto público de debate social

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: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 movimientos ciudadanos; complementando este quehacer se encuentra 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.

¿Pueden incrementar su incidencia las organizaciones no gubernamentales de desarrollo?

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 mismas¹²; 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. Lo que constituye una de las principales demandas de los movimientos sociales del último tiempo en el país: participación para ser parte en la toma de decisión respecto a asuntos de interés público.

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 la 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.

¹² Las etapas del denominado “ciclo” de las políticas públicas son, al menos, las 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.

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 chileno 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 podrían ejercer un rol multidimensional, como: intermediadoras entre el Estado y la población cuando esto sea necesario; como representantes de posicionamientos 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, 2009:135).

El desafío de las organizaciones gubernamentales de desarrollo

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 de la democracia 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, es parte de su propia existencia un permanente desafío entre el cuestionamiento al modelo 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, 2009:71), 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.

Bibliografía

- 1.- Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL n° 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 N°16, 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 N° 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, N° 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>