

## **RELACIONES ONGs-ESTADO EN CHILE: APORTES PARA UN BALANCE DE LA DECADA DEL 90 (*una visión desde el mundo no gubernamental*)**

Raúl González Meyer <sup>1</sup>

### **PRESENTACION**

El presente trabajo es una aproximación a la experiencia de la relación entre los Organismos no Gubernamentales (Ongs) y el Estado chilenos durante la década del 90. Tiene como base principal el análisis de 34 entrevistas realizadas por ACCION (Asociación Gremial de Organismos no Gubernamentales) durante 1997 a directivos de Ongs., de las cuales solo una parte tocaba expresamente la relación con el Estado. Se entiende, entonces, que este trabajo está realizado a partir de la experiencia no gubernamental, sin embargo, el ordenamiento y la conceptualización, y la responsabilidad, de lo que se expresa es absolutamente personal.

### **I- ELEMENTOS Y APRECIACIONES DE CONTEXTO.**

#### **1.- Una mirada general a las Relaciones Ongs Estado**

En términos prácticos las relaciones históricas Estado-Ongs han estado constituidas por variadas situaciones. En algunos lugares, por ejemplo, las Ongs han cumplido roles cuasi estatales, y suelen ser caracterizadas como un genero de institución que hace las veces de sustituto del Estado. Ello en situaciones de debil presencia de este. Por otro lado, también se dan fuertes lazos. Esto hace que el análisis concreto de las relaciones que entre ambas entidades han existido, le den sentido a la pregunta de hasta qué punto las Ongs son efectivamente no gubernamentales si en el Sur muchas veces estan presionadas a cumplir lo que el Estado no hace y en el norte ellas entran como un elemento de la política de cooperación de los Estados. En el primer caso, buena parte de los Ongs queda encerrada entre realizar políticas asistenciales en las que no creen y dejar a poblaciones mas inválidas frente a problemas sociales básicos. En el caso de las Ongs del norte, buena parte de ellas vive de fondos gubernamentales; y en EEUU existen algunas Ongs creadas y dependientes del Congreso. Asimismo, los Ongs europeos reciben fondos de la Union Europea, lo que constituye una vía para la estrategia de orientación de una parte de la asistencia oficial al desarrollo.

---

<sup>1</sup> Director del Programa de Economía del Trabajo  
Presidente de Acción

Esa estrechez o hibridaje que se da en las relaciones Ongs-Estado, no obsta para que en una mirada más larga ellas aparezcan también marcadas por un fuerte sello conflictivo. En la cultura de los Ongs el Estado normalmente ha sido mirado con desconfianza y parte de la propia identidad se basa en una percepción y afirmación de no ser como el Estado y, al menos en un cierto grado, ser un contrapoder de él. En más de una situación, el prestigio de las Ongs se sustenta en el descredito de los Estados. Durante muchos años, por su parte, el Estado ha mirado a las Ongs con sospecha y ha tendido a marginalizarlas de la cuestión pública, incluso a reprimirlas, más que a reconocerlas como un nuevo tipo de actor.

En tiempos recientes las Ongs, después de una desconsideración como agente de la sociedad, han entrado en el panorama de acción de programas oficiales de organismos internacionales como la Banca Mundial o Bancos Regionales de Desarrollo, así como en planes de acción gubernamentales y comenzaron a ser crecientemente catalogadas como un agente clave para enfrentar los graves problemas sociales existentes. La línea de comprometer a las poblaciones pobres locales en procesos de mejoramiento social ha constatado la debilidad y a veces ilegitimidad del Estado para ello y la necesidad de organismos intermediarios que amplíen las alianzas contra la pobreza. Esto se ha calificado como una aplicación de la filosofía neoliberal de privatización de la acción pública, o, alternativamente, como expresión de presencia de la sociedad civil.

Desde el punto de vista de los Ongs, más allá de la diversidad, de los cambios históricos ocurridos y del recorrido futuro que habrá, se deberá tener presente que el carácter o definición no gubernamental no puede velar la realidad -tan fuerte como el estar fuera de las estructuras del Estado- de que siempre existirá una determinada relación con dicha institución y que ella, sea de cooperación o conflictiva, influirá en su quehacer de manera alta.

## **2.- El caso chileno hasta 1990.**

En términos de las relaciones Ongs Estado resulta evidente la existencia de dos períodos si tomamos como punto de origen de los Ongs la mitad de la década de los 70. El primer período va desde el nacimiento y expansión del mundo no gubernamental hasta el nuevo momento iniciado por el cambio de un régimen militar dictatorial hacia un régimen político civil elegido por votación popular. Este primer período termina con las expectativas de una redefinición futura de la relación Ong-Estado y constituye una base importante a contrastar con lo que analizaremos más adelante respecto de las relaciones que efectivamente se produjeron en los años 90.

### **a) Surgimiento y Consolidación de las Ongs y su relación con el Estado.(1973-1990)**

El surgimiento de las Ongs en el caso chileno está marcado por la necesidad de crear espacios de autonomía para la acción y/o la crítica social dada la implantación de un Estado autoritario, fuertemente represivo respecto de toda disidencia y que leía todo conflicto en términos de guerra interna. Ese marco político articulado con la implantación de un modelo económico que generará hasta mitad de los años 80 un fuerte proceso de deterioro social y económico fue el

escenario interno dentro del cual emergieron Ongs. Ello fue posible además por un contexto internacional que en términos generales era propicio para la cooperación hacia este tipo de instituciones y que en términos particulares fue sensible a la realidad política y social chilena. Esta experiencia de las Ongs se suele acompañar de una especie de doctrina más amplia que va a levantar la idea de sociedad civil y movimiento social como eje de una democratización futura y que se levanta de manera crítica, también, al Estado en su versión pre-autoritaria.

El propio desenvolvimiento y experiencia de los Ongs en múltiples materias durante los años 70 y 80 –salud, educación, vivienda, tecnología, pequeña producción, medio ambiente, relaciones de género, etc.- las llevó a pasar de una primera subjetividad de provisionalidad y emergencia a una de implantación y proyección. Una buena parte de sus integrantes dejaron de sentirse producto de una circunstancia histórica que desaparecida les quitaba el sentido y se pensaron más como entidades de importante significado para un proceso de democratización y de cambios sociales y económicos. Ello marca, a mediados de los 80, la autopercepción de constituir un sujeto con características y valores propios. En ese escenario, la construcción de relaciones con un Estado democrático aparece como necesario, si bien objeto de polémicas acerca de los objetivos y del cómo.

b.- Las expectativas de los Ongs ligados a la transición.

El cambio de régimen político y el propósito y pronóstico de cambios en variadas esferas sociales, económicas y culturales anunció a los años 90 como prometedores, para los Ongs, de un escenario en que podrían dar grandes pasos en su peso social hacia un tipo de democracia y de políticas sociales participativas, de introducir enfoques nuevos en múltiples materias o problemáticas sociales. La realización de esas expectativas se ligaron, en cuanto a condiciones de posibilidad, en menor o mayor medida, a una redefinición de la relación entre Ongs y Estado que había existido bajo el régimen militar. Eso se basaba, especialmente, en la sensibilidad y el interés que el Estado tendría en un reconocimiento de los Ongs y en el papel que podrían y deberían jugar en la nueva democracia y desarrollo. En particular, muchas Ongs planteaban que las condiciones serían propicias para que muchas experiencias de carácter “micro” que se habían desarrollado bajo el régimen militar pudieran tener una cobertura y una influencia de carácter más “macro”.

Las relaciones efectivas que entre Ongs y Estado se han dado durante el decenio de los 90 probablemente no fueron previstas por nadie, aunque si se haya cumplido el que han significado un cambio radical respecto de lo ocurrido en los años 70 y 80. Principalmente el cambio fue que de una no relación con el Estado -salvo bajo su presencia controladora o represiva- se pasó a una fuerte relación con él. Este radical cambio, sin embargo, ha ocurrido por sendas distintas a las imaginadas por los Ongs y ha constituido una realidad problemática y compleja

## **II.- LOS DIVERSOS TIPOS DE RELACIONES: HACIA UN ESQUEMA ORDENADOR.**

Esa fuerte relación señalada puede ser ordenada a partir de definir diferentes planos que buscan aprehender el conjunto de flujos que se han producido entre Estado y Ongs. Este trabajo distingue cuatro planos que pueden ayudar a captar y distinguir el carácter de las relaciones entre Ongs y Estado y que sirven, a su vez, como un marco desde el cual (re)pensar esas relaciones hacia el futuro con propósitos de contribución a un estilo de desarrollo y de democracia. Estos planos son: i) el del mercado de las licitaciones y las relaciones contractuales; ii) el interinstitucional; iii) el de los temas y problemáticas de intervención; iv) y el de las ideologías sobre la sociedad chilena.

### **1.- El Plano del Mercado de las Licitaciones y las Relaciones Contractualistas.**

#### **a) Descripción del nuevo escenario de financiamiento.**

Quizás este sea el plano de relaciones que de manera más profunda y cotidiana ha cimentado un tipo de relación. Puede ser definido como el modo dominante a través del cual los Ongs han accedido a fondos y han ejecutado programas de diferente tipo. En lo esencial consiste en que el Estado licita ejecución de proyectos o, en menor medida, estudios, y distintas entidades, en buena parte Ongs compiten por adjudicárselos. Aquel Ong que gana el concurso debe realizar dentro de tiempos predeterminados el proyecto, llegando a los productos por él solicitados y comprometidos. Esta forma de acceder a recursos se ha ido extendiendo hasta llegar a ser la dominante aunque no es la fuente exclusiva de financiamiento de los Ongs. Este mercado de las licitaciones dentro del cual van quedando incorporadas la mayoría de las instituciones, tiene algunas variantes. Por ejemplo, experiencias de Fondos donde es un actor u organización social el que postula y de obtenerlo establece un contrato de capacitación o asesoría con el Ong.

Este mercado de las licitaciones no solo emergió y se expandió con fuerza en los años 90 sino que, además, se ha “densificado” y complejizado. Por un lado, se van estableciendo mercados específicos gobernados por reglas que tienen particularidades y que se expresan en “bases administrativas” correspondientes relacionadas con formas de pago, con reglas de construcción del presupuesto, con condiciones para poder postular –como el estar en un registro de consultores- tener determinado patrimonio, etc. Por otro lado, más allá o por detrás de esas diferencias entre concursos, se extiende una regulación del mercado que pretende evitar el no cumplimiento de lo estipulado, el castigo a quienes no lo cumplen, la existencia de rankings de los competidores según su historia pasada, etc. En algunos casos se deja al propio mercado que

defina el grado de éxito de un proyecto ejecutado, como es el caso de programas de inserción laboral en que el ejecutor recibirá su pago en relación a las efectivas colocaciones que haga.

Los impactos más profundos que esto tiene es la exacerbación de la competencia entre las Ongs y entre éstas y otro tipo de entidades que corresponden más plenamente al perfil de consultoras, aunque, justamente, el sistema de licitaciones tiende a diluir las fronteras entre dichos tipos de instituciones. La competencia no aparece como algo totalmente nuevo en el mundo de los Ongs. Ella también estuvo presente en los tiempos en que la fuente primordial de financiamiento eran las donaciones internacionales. Ello se daba, sin embargo, bajo la forma de segmentaciones en que una Ong era parte de un grupo de contrapartes de una Agencia de cooperación y tenía siempre altas posibilidades de continuar siéndolo; a su vez, tenía que realizar esfuerzos importantes para lograr acceder a otra Agencia de la cual no era parte. Ello ponía cotas a una competencia declarada pero era motivo de estrategias individuales que permitieran aumentar el número de agencias con las cuales se tuviera contacto. Por otro lado, la autopercepción de sujeto con raíces comunes, que se alimentaba con la relación con la cooperación internacional, regulaba una conducta puramente competitiva e introducía fuertes rasgos de cooperación. Asimismo esta segmentación hacía que muchas Ongs con materias comunes no fueran competidoras directas por los mismos fondos o, en caso de ser provistas por parte de una Agencia común, también hubiese grados de solidaridades que se combinaban con el aspecto competitivo. Los recursos obtenidos eran, a su vez, por períodos que podían ser de uno a tres años, con las probabilidades de continuidad señaladas, que permitían tiempos de disminución de la tensión por obtener fondos, disminuyendo así conductas competitivas.

El predominio de las fuentes de recursos estatales en buena parte de las Ongs, el hecho que ellos estén marcados por esta competencia en licitaciones, para proyectos que son de mucho menor duración -lo que determina ciclos cortos y muy variables en la situación financiera institucional, pasando de picos positivos al límite de la sobrevivencia en cortos períodos- ha exacerbado, por las necesidades de reproducirse institucionalmente y de no morir, un escenario objetivo de competencia entre los Ongs. A diferencia de los agentes empresariales que viven y se reproducen en ese tipo de escenarios en este caso la objetiva competencia tiene una distancia con una subjetividad que no le da un valor supremo y rector de las relaciones a ese mecanismo, produciéndose una disociación que termina constituyendo instituciones con altos grados de ambigüedad. Las instituciones quedan más presionadas a acumular ventajas sobre sus competidoras, a compartir menos las razones de sus éxitos, a esconder sus fracasos. Pero, a su vez, sin que eso se presente en una forma de declarada y pública competencia con quienes poseen en términos de Misión, los mismos objetivos genéricos.

#### **b) La discusión acerca del conflicto de esta modalidad/escenario.**

La ambigüedad de las Ongs instaladas en medios de este escenario de competencia por ganar licitaciones se expresa también en términos de la posición respecto de este tipo de concursos. Hay instituciones que no tienen una crítica de fondo a esta modalidad. Que sostienen que que

no hay un conflicto sin salida en el participar en fondos nacionales pues para eso hay posibilidad de negociación. Algunas ponen el fenómeno en términos de que los concursos no impiden mantener el postulado de la autonomía frente al gobierno.

Sin embargo los Ongs aparecen también sosteniendo el que esta modalidad se hace un factor determinante en la forma que se constituye otra dimensión de las relaciones entre Ongs y Estado y que en este trabajo hemos denominado “ideológico”. Anunciado en términos breves la afirmación es que la modalidad de concursos se transforma en una de control ideológico, limitando la interacción libre en ese plano, pues la criticidad a las políticas públicas se constituye en un handicap para competir por fondos.

Otros Ongs se aproximan a los concursos desde una perspectiva no crítica al sistema en sus fundamentos sino más bien en su operación. Reclaman que deben tener transparencia para que haya una selección por méritos técnicos. En este caso no hay reproche a los concursos sino a la desconfianza que hay sobre los mecanismos de asignación.

### **c) Otras Alternativas**

La creciente dominancia del mercado de las licitaciones y fondos concursables no significa algo absoluto para los Ongs en general, aunque sí para Ongs, en particular. También han existido realidades financieras independientes del Estado. Esto constituye una base material que da independencia y que en algunos casos permite escapar al mercado de las licitaciones. Algunos van a señalar que nunca ha recibido aportes gubernamentales y que, por tanto, el tema de la pérdida de independencia o peligro de ello no lo han vivido directamente. Estamos frente a casos en que podría decirse la subsistencia y el financiamiento no median en la relación Estado Ong y escapan a relaciones mercantilistas contractualistas. Sin embargo, se ven influidas por ese fenómeno pues se relacionan o buscan relacionarse con Ongs que sí están en aquellas condiciones lo que influye en lo que pueden concertar.

El financiamiento nacional, en dichos casos, no aparece atractivo y solo se abre cuando esa cooperación internacional decae, lo que ha sido el caso más general. En este sentido, los fondos extranjeros se presentan como lo que permite escapar a las condiciones de los nacionales. En este sentido se va a criticar al Estado por su influencia indirecta en la baja de los fondos internacionales a través de una imagen triunfadora que ha presentado de Chile y que ha bajado las posibilidades de que las Ongs reciban cooperación internacional. En este contexto polémico del financiamiento algunas Ongs plantean la falta de otras modalidades alternativas de obtención de fondos regulares del Estado. Se considera que otros países están más avanzados y existen estos fondos como forma de apoyo a las Ongs y sociedad civil por y para la función que cumplen.

La alternativa a los fondos concursables ha operado más como un deseo pero poco transformado en propuesta pues a poco andar muestra que tiene complejidades mayores que la voluntad política que se observa para enfrentarlas prácticamente. Más bien se observa una falta

de alternativas reales a la de la mercantilización contractual dominante en la relación Ong Estado. En este sentido, quienes están fuertemente introducidos en el mercado de las licitaciones no tienen grandes márgenes de maniobra y quienes están más ligados a la cooperación internacional, aun, carecen del interés, la capacidad o el poder para presionar por otros sistemas de financiamiento.

#### **d) La combinación de las fuentes y modalidades financieras**

El caso generalizado es la combinación de fuentes, con una creciente proporción de los recursos internos y por vías concursables. Esto ha generado un espacio de conversación entre los Ongs alimentado por la pregunta y las ideas de cómo combinar los fondos nacionales e internacionales de manera de, por un lado, poder resguardar la misión y los objetivos propios y, por otro, cumplirlos de manera eficiente. Se habla de incluirle valor agregado a las políticas sociales –léase a los fondos nacionales- de integrarle componentes participativos, de sistematización, de investigación, de propuesta, etc.

Podríamos sistematizar aquello diciendo que una perspectiva enfatiza los modos a través de los cuales los recursos nacionales –“a pesar” de sus características- y los fondos internacionales se combinan en función de fortalecer los enfoques o aproximaciones de las Ongs a los temas sociales. Esta perspectiva ha sido uno de los argumentos de las Ongs chilenas ante la cooperación internacional radical o progresista en cuanto a la importancia de su no retirada de Chile. Otra perspectiva tiende a ver a los fondos nacionales e internacionales como dos circuitos paralelos al interior de la institución en que lo que se realiza con la cooperación internacional tiene más que ver con los sentidos profundos de la existencia del Ong.

## **2.- El Plano de lo Político Institucional.**

### **a) Descripción del plano de la relación interinstitucional.**

Definimos este campo de relaciones como aquel constituido por la interacción entre el Estado y los Ongs en tanto “géneros” o tipos de instituciones sociales más allá de la multiplicidad de partes o componentes que los constituyen. En relación a los Ongs, significa su reconocimiento como un tipo de institución social más allá de los reconocimientos en áreas de actividad específicas. En particular, significa iluminar el plano en que las Ongs son reconocidas y valoradas –bien o mal; como deseables o indeseables- por el Estado y, por tanto, objeto de políticas o intervenciones determinadas. Este plano de la relación durante la década del 90 ha tenido un carácter que combina lo intermitente con una decadencia a lo largo del tiempo pero que no elimina su permanente reaparecimiento.

## **b.- Autocaracterización Institucional**

Un aspecto relevante que marca la relación está dada por la propia autopercepción no gubernamental en términos de su identidad con respecto al Estado. A este respecto es importante que una dimensión aparecida cuando se trata de definir dicha identidad es la de que los Ongs trabajan en función de ciertos valores no asumidos por el Estado. Es decir es lo valórico ideológico lo que constituiría lo esencial de la diferencia entre Ong y Estado. También se plantea que una distinción -y ventaja- de los Ongs respecto del Estado es su contacto y su experiencia con sectores sociales pobres/populares, lo que les daría un sentido de realidad que el Estado no tiene. Es una especie de emplazamiento o inserción social que actúa como ventaja “locacional” para vivenciar la realidad de los sectores que son más discriminados social, cultural y económicamente. Esto las lleva seguidamente a tener diagnósticos y representaciones propias y distintas de la realidad. En correspondencia con ello una capacidad acumulada de propuestas e intervenciones originales para superar los problemas sociales.

Otro elemento constitutivo de una esencia diferenciadora es el campo de pertenencia mayor al cual se definen los Ongs y que sería el de la sociedad civil. El valor de la autonomía expresada en un doble sentido esa “esencia”, en tanto institución “de” y “para” la sociedad civil. A su vez, entendida esta como un sector de la sociedad que expresa los ideales y las prácticas ciudadanas amenazadas o subordinadas tanto por el mercado y el Estado.

Estas identificaciones asociadas a diferenciaciones respecto del Estado presentan dos tipos de puntos ambiguos. El primero es que no siempre queda plenamente establecido si es una afirmación contingente –relativa a los actuales Estados- o es de carácter esencialista, en el sentido de que se trata de aproximaciones diferentes respecto de las que por definición tendrá todo tipo de Estado. La segunda es que no siempre es claro, o hay interpretaciones y posturas diferentes entre los Ongs, en cuanto a la implicancia que ello tiene respecto de la relación con la acción estatal. En términos de una tensión frecuentemente señalada ello puede llevar a autorepresentaciones de instituciones fuertemente alternativas o de instituciones con alta potencialidad de complementariedad. Pero en términos más amplios e intentando abarcar el conjunto de enfoques explícitos e implícitos se podría sugerir una cierta tipología de situaciones y planteamientos en términos de funciones paralelas, alternativas, sumatorias, complementarias, cooperativas y sustitutas entre el Estado y los Ongs.

## **c) Autodefinition relacional**

Hay un valor bastante afirmado por la mayoría de los Ongs en cuanto al principio básico de la relación con el Estado y que es el de la independencia o autonomía. La vivencia de los Ongs parece mostrarles que la mantención y acentuación de un carácter independiente está amenazada y, por lo tanto, es la reproducción de su género institucional el que enfrenta dificultades de reproducción, a través, en concreto, de su transformación en organismos ejecutores.



Sin embargo esa comunidad de principios y criterios se disminuye cuando se les concreta en una orientación práctica en el actual contexto de los años 90. Una visión desde un polo es que los Ongs “deben insertarse en el sistema de gobierno, sin que sean gobierno sino independientes de él”. Allí deben entregar su opinión y contribuir a la orientación que tomen las políticas. Aquí se recalca que no se trata de tener como objetivo el conflicto con el Estado, lo que no quiere decir que no los haya ni que deba eliminarse la autonomía propia. Desde otro ángulo, esto despierta la aseveración –o al menos la pregunta- de si ese enfoque no significa convertir a las Ongs en paraestatales o paragubernamentales. En este caso se afirma que corresponde al Estado valorizar el aporte no gubernamental en múltiples materias pues aquel debería tener la apertura para captar que la acción de las Ongs es un apoyo sea por sustitución o complementariedad a las responsabilidades del Estado.

#### **d) La mirada “vista” en el Estado**

Otro componente de las relaciones establecidas entre Ongs y Estado en cuanto “generos institucionales” es la percepción que las primeras se han ido haciendo del segundo, la que expresa la codificación de la experiencia de los 90 desde ese ángulo. Una primera aseveración de múltiples Ongs es que para el Estado aquellos carecen de importancia de algún tipo y por tanto no resultan claves en términos de una política estatal específica. La existencia de los Ongs no es importante para su funcionamiento y resultan un tema intrascendente. Lo central de este diagnóstico es que más que un ataque o una rivalidad con las Ongs, la conducta estatal expresaría una desconsideración en cuanto a un tipo específico de instituciones. Suele plantearse que el no reconocimiento estatal es una expresión de un no reconocimiento más amplio –que alcanzaría a la sociedad- y que marcaría una situación societal desmedrada de las Ongs.

La no importancia concedida a los Ongs se expresa, a los ojos de varias de éstas, en distintas dimensiones. Por una lado, se señala que no existe una política de gobierno para reconocer a los Ongs como un género de instituciones sociales importantes de desarrollar. Se señala, también, que la no existencia de fondos económicos regulares del Estado, no sometidos a la lógica de concursos es también un signo, pues en otros países existen enmarcados dentro de una concepción de desarrollo de las Ongs y la Sociedad Civil. También se agrega que no hay un marco normativo que reconozca, ampare y fomente el trabajo de los Ongs ni tampoco existe un reconocimiento académico de los Ongs que les ayude a financiar sistematizaciones e investigaciones relacionadas a su quehacer.

A pesar de una visión dominante como la anterior esto tiene algunos contrapesos de distinto tipo según la opinión de algunos Ongs. Así, existen planteamientos de que en los años 90 sí ha existido espacio para la entrega de visiones propias en distintos aspectos. Se critica una generalización del no reconocimiento y de que es necesario analizar caso a caso. Se señala que no debe confundirse el no reconocimiento con el hecho de que no siempre la opinión que

puedan tener los Ongo sea el curso de acción que tomen las políticas públicas. Esto se refuerza con la apreciación más amplia de que no puede dejar de percibirse como positivo para el quehacer de las Ongo el paso del régimen militar a los gobiernos democráticos, pues se ha pasado de la marginalidad a la existencia de espacios y de entendimientos con el Estado.

Desde un enfoque más autocrítico aun, algunos Ongo señalan que esta relación habría estado afectada por una falta de rigor profesional y técnico de éstas, lo que limita su imagen de instituciones con prestigio. En esta apreciación hay un giro desde un problema exógeno a las Ongo, que actúa como amenaza, a uno endógeno que actúa como debilidad.

Otra mirada parte de que la desconsideración no tiene como base el poco peso técnico de los Ongo sino, por el contrario, ello expresa una discriminación política pues los Ongo expresan experiencias y conocimientos que resultan complicados para los gobiernos incorporarlos en la toma de decisiones. Habría una gran capacidad de propuesta pero que, de ser recepcionados, resultan en virajes importantes de lo que hace el Estado. En esa tensión resultaría funcional al Estado entenderse con las Ongo por sectores y temas muy específicos. Algunos Ongo, van a plantear que esto constituye una manera equivocada de tratar a las Ongo por parte del Estado, pues disminuyen la potencialidad de aporte que tienen al desarrollo de la sociedad.

Dentro de una perspectiva crítica, se ha generalizado dentro del ámbito de los Ongo el diagnóstico de que el Estado las define esencialmente (solo) como ejecutoras de las políticas sociales. Esta aseveración es importante en dos sentidos. Primero, porque mostraría a un Estado que no establece una pura relación de negación o de desconsideración de las Ongo, sino que afirma un rol o una función respecto de la cual tendrían competencias y experiencia. Segundo, porque para las Ongo ello se presenta como una desconstitución y reconstitución de lo que sería su carácter y rol socio-institucional en donde el calificativo esencial sería el reduccionismo de su rol creador y animador de sociedad civil y/o de generador de conocimientos y propuestas. De este modo, la discusión es planteada, básicamente, como una respecto del género de organismos que son los Ongo.

Por último, introduciéndole ciertos matices o ambigüedades a las aseveraciones anteriores, se señala que en el Estado se suelen expresar ciertos grados de valorización de las Ongo no trasuntados en políticas concretas. El signo más expresivo de esto sería la afirmación de una “deuda histórica hacia las Ongo” por parte del Estado emitida por miembros de este, en particular de quienes fueron parte de Ongo anteriormente. El real significado o implicancia de esta afirmación no resulta claro y suele cumplir un rol simbólico compensador de manera circunstancial de una situación general desmedrada en esos términos.

#### **e) Estrategias de acción y cambio.**

Hay algunas afirmaciones referidas a la estrategia que los Ongo han tenido respecto de este plano de lo político institucional. Ello, en concordancia con la visiones dominantes antes decritas, tiene que ver con la dificultad y con la viabilidad de configurar un espacio de debate y

compromiso interinstitucional entre el Estado y las Ongs. Este fue un espacio que acompañó con fuerza el inicio de la década y, como se expresó antes, fue diluyéndose aunque con ciertas rehabilitaciones intermitentes en el período.

Lo primero es que no ha habido la capacidad o el poder por parte de los Ongs de implementar una estrategia de mayor demanda y fuerza con el Estado. La imposibilidad de alterar esta situación durante el decenio, llevó a constatar, según algunos Ongs, que “no teníamos la fuerza que creíamos tener”. Tampoco se pudo desarrollar una estrategia aliada con la cooperación internacional y hubo, producto de un cuadro de fenómenos concatenados, disminución de lazos con la sociedad civil. A su vez, la asociatividad entre las Ongs ha sido débil y no ha estado a la altura de lo que suponía un conflicto en grados más serios con el Estado.

### **3.- El Plano de lo Temático.**

#### **a) Descripción del Plano de las Relaciones Temáticas**

El tercer plano de relaciones que puede analíticamente distinguirse es el que se desarrolla por efecto de la acción común del Estado y Ongs en una determinada materia o problemática. Esto da origen a relaciones que comprenden a otros planos ya analizados, como el financiero a través de los concursos, pero que también tienen una especificidad asociada al tema de que se trate. Este constituye un campo denso de relaciones pues se combinan tanto la cantidad como la diversidad, y abarca a variados Ongs y variadas instituciones estatales, las que definen diversos campos de relaciones no similares entre sí. Se trata, por definición de una realidad más o menos fragmentada, donde cada uno de los fragmentos puede tomar diversas modalidades como el conflicto, la cooperación, la ignorancia, o una combinación de situaciones.

#### **b) La relación con todo el Estado.**

Una primera característica que muestra la experiencia de las Ongs en los 90 es su relación, aunque desigual, con los distintos componentes del Estado.

Esta relación con la totalidad del Estado se expresa en el sentido más amplio de este, es decir, desde el punto de vista de sus tres poderes constituyentes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial, aunque con diferencia muy marcada en cuanto a frecuencia. Dentro de estos tres poderes, y al margen de que por las características de su quehacer las relaciones de las Ongs es mucho más normal que se tengan con el ejecutivo, ello también está marcado porque finalmente es el poder que aparece más cercano, por ejemplo, en relación al carácter del poder judicial y del Senado. Sin embargo, con el poder legislativo, ello no obsta para que se desarrollen conversaciones directas, cartas, acciones concretas, discusión de reglamentos e informaciones a considerar para leyes. La vinculación con parlamentarios, a manera de ejemplos, aparece en relación a temas ecológicos o medioambientales, temas como el divorcio o el aborto. Se puede tratar de parlamentarios sensibles a determinadas materias o comisiones

específicamente formadas en las cámaras y que pueden estar trabajando en función de evacuar leyes. Con el poder judicial han existido relaciones pero mucho más acotadas en número, en particular debido a su lejanía con el tema de los DDHH, en el cual trabajan Ongs y que hubiese sido una materia potencial de relaciones.

Otro aspecto de la diversidad de las relaciones de los Ongs con el Estado es que abarcan, aunque con intensidades diferentes, las múltiples expresiones del ejecutivo, tanto en referencia a los distintos niveles territoriales, como a los distintos sectores en que es dividida y organizada la acción de esa parte del Estado. Un conjunto de instituciones y programas estatales, en campos como la vivienda, la mujer, la justicia, por ejemplo, se hacen contrapartes, interlocutores o blancos de referencia para la acción de los Ongs. Ello incluye, acceso a altos niveles ministeriales –de manera esporádica- o relaciones operacionales con funcionarios encargados de ser contrapartes de programas muy precisos. Aun quedan aquí incluidas relaciones con Ministerios como Defensa y Justicia en materias delicadas como la objeción de conciencia o la represión en los recintos militares.

En lo sectorial estas relaciones tienen, sin embargo, marcadas concentraciones con las áreas más sociales y que implementan programas hacia los sectores de menores ingresos. Son instancias estatales que resultan relativamente cercanas, como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, y a veces, paradójicamente, en parte comparten una crítica a la acción y organización estatal general, aunque sean, también, una fuente de conflicto en la relación con los Ongs.

En cuanto a los niveles estatales una significativa concentración de relaciones se da con la institución municipal, tanto en la Región Metropolitana como en el resto de regiones. Contrapartes habituales de los Ongs son las Direcciones de desarrollo comunitario, Secretarías de desarrollo comunal, o las Oficinas de la mujer, de la juventud o de la vivienda, en las municipalidades. Por un lado se destacan una serie de inconvenientes como la existencia de lógicas político partidarias que le da vaivenes a la institución, cambio frecuente de interlocutores y un ritmo institucional muy lento y pesado. Por otro lado suelen establecerse muchos convenios y acciones conjuntas en que se comparten perspectivas o enfoques con personeros municipales, incluyendo la crítica a esquemas centralistas e inapropiados de política social.

### **c) La diversidad temática de la Relación.**

A la diversidad de relaciones con entidades estatales le corresponde una característica de alta diversidad temática en torno a la cual se ha densificado la relación con el Estado. Una fuente de esa diversidad es el desarrollo que habían tenido los Ongs en los años 80 que los hizo entrar a la década del 90 y a la relación con el Estado con ciertos perfiles individuales que resultaron conectados con ámbitos y entidades de la política gubernamental. Algunos de esos temas pudieron expandirse y popularizarse más en relación al tiempo de la dictadura, como el del medio ambiente o el las acciones por la igualdad de los generos.

Esta relación temática junto con ser diversa presenta, sin embargo, lo que pudiésemos llamar zonas críticas, desde el ángulo de los Ongs. Por un lado, suele existir una muy diferente prioridad de un tema para el Estado y para los Ongs, en particular para el que tiene ese tema como definición central. Por otro lado, puede existir una gran distancia para mirar el tema o problema respectivo; es decir una diferencia muy grande de los enfoques. En ambos casos la relación se torna conflictiva y la base de relaciones precarias; y por lo tanto se constituyen “zonas críticas”. Sin embargo, la estructura de relaciones que se ha constituida es mucho más compleja que la que puede leerse desde la existencia de zonas críticas y aparece interesante intentar reconstruir el esquema de relaciones temáticas propias de este decenio.

#### i) Relaciones de Cooperación

Las entenderemos como una relación en que se produce una asociación o complementariedad entre Estado y Ong en la acción frente a determinados temas de interés público. Podemos identificar experiencias de cooperación sustantiva, práctica y simbólica.

Entenderemos por cooperación sustantiva a aquella en que el Ong se hace parte o es incorporado a la discusión de orientaciones en materias de acción estatal. Aunque representan una opinión minoritaria, hay Ongs que señalan que ha existido ese reconocimiento estatal en este decenio y que, al menos, ha sido la experiencia propia. En otros términos, que no debe generalizarse el que el Estado no considera a las Ongs en sus políticas. Ese reconocimiento se expresaría de dos formas distintas. Una forma es en las pertenencias a entidades públicas propiciadas por el Estado. Un ejemplo señalado es que la “ley sobre el medio ambiente” incorpora la participación de los Ongs cuestión que se expresa en su institucionalidad. Algo importante aquí es el de que en esas instancias la participación temática no se da como representación orgánica y representativa de los Ongs en general o de una red particular. Otra forma es la de la relación más informal o circunstancial –pero periódica- en que el Ong es reconocido y consultado sobre determinada materia y que se expresa en invitaciones a seminarios, evaluaciones, comentarios o diálogos más privados. Allí se daría, según algunos Ongs, un reconocimiento estatal de que los Ongs tienen algo que decir y algo importante que aportar en la temática respectiva. El que no se tome la decisión que una Ong quiere en una materia no significa que su opinión no haya sido considerada.

Otra manera en que se han dado las relaciones temáticas entre los Ongs y el Estado ha sido el de una cooperación que adopta una forma más práctica de ejecución de acciones. Con ese carácter se desarrolla una extensa red de relaciones que podrían resultar un tanto insospechadas tras el discurso predominantemente crítico de parte de los Ongs hacia las relaciones con el Estado. Algo que al respecto destaca es la importante relación que se ha practicado con municipios en aspectos relacionados con educación, participación y planificación, educación cívica, ambiental o derechos del niño. A veces se establecen relaciones de cercanía y acuerdo más de fondo con funcionarios municipales encargados o sensibles frente a determinadas materias. Suelen haber Ongs que sustentan esta cooperación práctica en una

afirmación más de fondo respecto que es con los municipios que ellas deciden poner el énfasis de sus relaciones de tipo institucional. En algunos casos se habla de la existencia de muchos técnicos municipales muy bien dispuestos y con buenas ideas pero escasez de medios.

Pero esta cooperación práctica no se reduce a las relaciones con el municipio. En este tipo de relación queda aprehendido buena parte del amplio campo de ejecución de políticas sociales o de desarrollo que son licitadas en las distintas materias de acción estatal. En tanto el Ong implementa o ejecuta una política podemos entender eso como una relación de cooperación práctica en los términos en que esta fue definida anteriormente. Pero más allá de este caso y sin que medien procesos de licitaciones también se dan relaciones de cooperación entre partes del aparato estatal – como múltiples entidades ministeriales – y en que aun por parte de Ongs muy críticas al Estado, se establecen trabajos conjuntos en aspectos bien delimitados. Esta cooperación práctica toma formas más sistémicas cuando hay programas estatales que son asumidos de manera más permanente por Ongs, como el operar colegios, centros abiertos que son financiados por el Estado pero gestionados por Ongs estableciéndose convenios de más largo plazo. En este caso, la acción de la Ong, que responde a una línea propia, queda asociada a un mecanismo estatal de implementación de una política y de asignación de recursos.

Podríamos hablar de un tercer tipo de cooperación que puede denominarse simbólica en tanto se asienta en la producción de gestos de apoyo, de confianza, de disposiciones positivas y de buenas evaluaciones mutuas sobre dimensiones no ideológicas del quehacer. Se refiere esto a la facilitación de espacios físicos para la realización de actividades, a presencias de autoridades estatales en eventos de cierre o de apertura de actividades de Ongs, a referencias positivas sobre la calidad de su quehacer, a comentar publicaciones, etc. Este tipo de cooperación refuerza lazos y disminuye tensiones. Cumple roles de validación mutua. Algo que resulta importante a destacar es que ese tipo de “gestos” estatales es valorizado por las Ongs y en cierto grado juega un rol o es experimentado como un signo de reconocimiento y validación de calidad ante el Estado.

## ii) relaciones de conflicto y disputa

Otro género de relaciones que pueden ser distinguidas desde el análisis de la experiencia de los Ongs es la que pudiésemos agrupar como de conflicto y disputa con el Estado. Así como las críticas temáticas al Estado no han dado como resultado una no conexión entre Estado y Ongs, a la inversa, la fuerte conexión temática con el Estado, en particular de carácter práctico, no elimina el que ella se da en el marco de una relación de conflicto y disputa.

Un tipo de conflictos se da en términos de lo que a la mirada de los Ongs constituirían los debates de fondo sobre las diferentes materias en que ellas actúan. Aquí se señala que el Estado cierra las puertas para esos debates; es temeroso de entrar en esos terrenos más profundos. Ello se expresaría, incluso, con la poca transparencia con que maneja la información respecto de materias conflictivas.

Esto se relaciona con el hecho de que en términos de los contenidos de sus políticas, desde la mayoría de las áreas en que actúan las Ongs, las que son bastante amplias, se plantean críticas de fondo al enfoque estatal respectivo. En algunas materias como la realidad juvenil, situación de medio ambiente, relaciones laborales, los pequeños productores, la niñez marginal se plantean fuertes críticas y se considera a los enfoques predominantes mantenedores o agravantes de una situación no deseable. Sus capacidades promotoras, fiscalizadoras, reguladoras –según sea el caso- son percibidas como muy bajas por enfoques y opciones de fondo. Se enuncian diferentes afirmaciones que resumen estas diferencias de enfoques, como no existir una nación de desarrollo sustentable, existir una aproximación cuantitativa al desarrollo social, una visión asistencial frente a los pobres, una política de desarrollo entendida como suma de proyectos, una acción fragmentada o sectorialista frente a problemas que reclaman integralidad, que actúa frente a los síntomas y no a las causas. Respecto de algunas materias se señala que ellas no son prioritarias en la agenda estatal.

También varios Ongs plantean la crítica a una política estatal cuya sustentación principal se señala que está en los sectores del gran empresariado. En algunos casos se señala también en relación al peso militar y, más ampliamente, a un fuerte poder de los sectores que sustentaron al régimen militar. Eso estaría a la base de varios de los límites de las políticas medioambientales, de vivienda, de relaciones laborales, de participación social, de apoyo a la mujer, etc., expresados por los Ongs que actúan en dichas materias.

Junto a la conflictividad propia de aproximaciones muy distintas frente a los temas, se establece un tipo de relación temática conflictiva producto de aspectos de tipo más práctico. Un ejemplo es la relación con los municipios donde los Ongs se ven afectados por los ciclos políticos que introducen vaivenes en el quehacer institucional municipal, por formas más burocratizadas de acción que reclaman un caudal más alto de normatividad y formalidades, y por una rotación alta de funcionarios que introducen discontinuidades en el trabajo conjunto y se deben recomenzar procesos ya avanzados. Otras veces esta conflictividad ha tenido que ver con programas o proyectos en que su implementación resulta más compleja de lo diagnosticado lo que lleva a relaciones difíciles en términos de la delimitación de responsabilidades, en particular si aquellos empiezan a mostrar grados importantes de fracaso. Un fuente repetida de conflictos en varias materias asociadas a participación social, como en programas de superación de la pobreza, es el de los tiempos que demora una inserción real de las personas y comunidades a procesos participativos, lo que choca con tiempos muy acotados que tiene la política y el financiamiento estatal, muchas veces preocupado de rendir informes cuantitativos en plazos determinados y cortos.

Como parte de esta relación práctica conflictiva se pueden comprender, también, la existencia de relaciones de presión que los Ongs ejercen hacia el Estado con la finalidad que este tenga o cumpla con ciertas orientaciones en materias determinadas. Ello, en el caso de algunos temas y Ongs toma la forma de hacer llegar informes y visiones a entidades internacionales en función del cumplimiento de ciertos acuerdos así como a ejercer presión para que Chile adopte

ciertas posiciones y compromisos. Más en general, esta relación de presión toma la forma de conversaciones, denuncias, campañas, alianzas con parlamentarios o “bancadas” sensibles al tema respectivo, propuestas públicas, conferencias de prensa, y otras.

**d) Una conclusión: la naturaleza mixta y contradictoria de la relación temática.**

Lo más llamativo de la relación Ong-Estado en este plano de lo temático parece ser la coexistencia de una importante y variada relación con una dosis sustantiva y bastante generalizada de crítica al Estado. Esta coexistencia abarca, sino a todas, a una buena mayoría de los Ongs, incluyendo a algunos que son fuertemente críticos en materias sensibles, como los derechos humanos, el medio ambiente, las políticas contra la pobreza, la educación, la participación ciudadana, las relaciones laborales, la igualdad de la mujer, y otras.

Las razones que explican esta naturaleza contradictoria de las relaciones Ongs-Estado son varias y se pueden inferir, algunas al menos, del análisis de la experiencia no gubernamental. Como se ha antes señalado, una parte importante de la cooperación práctica es con los municipios, los cuales no son leídos como una expresión pura del Estado y de los enfoques sectoriales que animan a esta según cada materia. Incluso, en ciertos casos suelen ser percibidos como entidades subordinadas del sistema de acción estatal o como “víctimas” de enfoques que vienen definidos centralmente.

También suele darse que en un sector temático de los Ongs hay aspectos que resultan más o menos críticos para el Estado en términos de posiciones para enfrentarlo, pero hay otros aspectos que por no serlo resultan no problemáticos y posibles de consagrar recursos y entrar en relaciones con Ongs. Así, por ejemplo, con una Ong de derechos humanos se puede establecer una línea de acción en cuanto al derecho de los niños, a pesar de una radical distancia en la visión de cómo se ha tratado la violación de derechos en el régimen militar; igualmente, se pueden tener experiencias en el plano de la inserción laboral entre Ongs y Estado, aun cuando ello coexista con una distancia respecto a la política sobre las relaciones laborales. Se da una acción conjunta en ciertas áreas de interés común y en que se congelan del debate o conflicto directo las zonas críticas del tema respectivo.

Otro factor presente en esta relación temática es que aun desde una visión crítica a enfoques y prácticas estatales para las Ongs, la experimentación y acceso a ciertas realidades y sujetos sociales son posibles a partir de la relación con el Estado y la ejecución de políticas concebidas y financiadas por él. Ello aparece, en último caso, como un mal menor en la medida que no se compartan enfoques, al de dejar de tener contacto con dichas realidades sociales. Esto está ligado a un factor estrictamente financiero cual es el de la subsistencia de las Ongs, los que quedan con poco margen de maniobra como para criticar y abstraerse de participar en políticas sociales, dada la caída de la cooperación internacional. Sin embargo, ello no parece que deba ser visto tan unilateralmente pues por otro lado también el Estado debe mostrar cierta eficiencia en su quehacer y desde ese punto de vista también “necesita” al mundo no gubernamental. En este sentido puede apreciarse que un factor de la relación temática



contradictoria es que ambos tipos de instituciones –Ongs y Estado- necesitan imperativamente actuar para existir y tener legitimidad frente a sus mandantes, de donde se desarrollan márgenes de acción conjunta.

Por otra parte, hay Ongs que señalan explícitamente que dentro de sus objetivos está el interactuar el máximo con el Estado para darle una perspectiva de mayor alcance a lo que el Ong experimenta. Esta relación tiene momentos y aspectos que serán más de conflicto o de complementariedad, pero es necesario desarrollarla, teniendo presente el principio de la autonomía del Ong. Esta relación así vista permite compartir y debatir información y conocimiento más agregado sobre la realidad social que el Estado maneja y que es importante poseer, como Ong, para orientar el quehacer propio. Ello se puede manifestar en seminarios y talleres conjuntos relativos a materias específicas. Esto último puede conectarse con algo que se desprende del análisis de los puntos de vistas de los Ongs, para las cuales, aun bajo percepción crítica, el Estado es generalmente percibido como un actor que concede validación a lo que se hace en determinada materia, lo que se manifiesta en el interés y valor que se le concede a una buena evaluación estatal del quehacer propio, a la participación estatal en el comentario de una publicación propia, etc.

#### **4.- El Campo de lo Ideológico.**

##### **a) Descripción del plano de la relación ideológica**

Definimos otro tipo de campo de interacción entre Ongs y Estado como el Ideológico. Nos referimos con ello a diagnósticos, visiones y propuestas generales sobre la sociedad y al país que podrían asociarse a la idea de estilos de desarrollo deseados. Reconocemos allí un campo específico distinguible al del institucional, financiero y temático, antes señalados.

##### **b) Realidad y latencia de la Interacción Ideológica**

Este campo se constituye a partir de un cierto discurso o visión promedio o preponderante en el Estado y en los Ongs, a lo que podríamos entender como la visión estatal y la visión no gubernamental de la realidad. Ciertos sustentos o identidades ideológicas se hacen propios o distinguibles en un mundo o el otro, aunque con una varianza alta en ambos lados, lo que, incluso, podría llegar a cuestionar la distinción que se señala.

La afirmación central que se puede derivar desde el análisis de las apreciaciones no gubernamentales es que estamos frente a una especie de campo latente, que a la vez que se siente o se constituye, también se disuelve o se clausura. En este sentido, el campo ideológico queda como virtual pues a pesar de que se asocian aproximaciones y juicios sobre aspectos sustantivos y transversales de la realidad social, sea al Estado sea a los Ongs, ellos no

configuran una escena de debate sino que quedan confinados en sus respectivas fuentes de origen.

c) **Algunos de los contenidos del campo ideológico.**

Los temas más significativos de este campo ideológico son varios. En primer lugar está el de la imagen del país. Desde el Estado se lee una imagen más o menos boyante y exitosa en la mayoría de los planos. Esta imagen choca con una imagen crítica –en algunos casos muy radical- de los Ongs, la que proviene del ámbito socio-económico, del político democrático y del valórico cultural. Aparecen dos juicios bastante disimiles del país que llevan tanto a la distinta jerarquía que en cada mundo tienen determinados indicadores del estado de la sociedad, como la distinta lectura concreta que se hace de ciertas situaciones.

Otro aspecto es el de la relevancia concedida a los actores sociales, planteándose que el Estado no hace de su fortalecimiento una cuestión central del desarrollo. Se cuestiona una dinámica social demasiado basada en los agentes empresariales concebidos como los protagonistas del desarrollo frente a un Estado que se autolimita y, principalmente, frente a una sociedad civil debil que debería concitar el máximo interés público para su reforzamiento. En esa dirección se cuestiona al accionar público que no haría de ello, por ejemplo a través de una política social sustantiva, un objetivo central de su quehacer. Aun, se sostiene, es esa falta de ciudadanía e integración de las comunidades y grupos, lo que explica que haya programas que fallen aunque parezcan muy bien diseñados

Otro aspecto ideológico central es lo que podría llamarse una mirada no gubernamental que busca distinguirse de lo que sería una aproximación estatal “economicista” para juzgar a la sociedad. Se señala críticamente que la dimensión y la rentabilidad económicas se han impuesto como los criterios básicos para evaluar la marcha de la sociedad, lo que más allá de las diferencias en ese propio plano, llevan a una discusión más de fondo acerca de la necesidad de valorar otros aspectos que quedan subordinados y que refieren a la democracia, la identidad cultural, la seguridad personal, la sustentabilidad ambiental, etc. Aunque sin precisiones conceptuales mayores ello lleva a contraponer un enfoque economicista con otro que tendría en la calidad de vida su centro, y que integraría una multitud de dimensiones.

Por último, se considera que el Estado muestra una actitud conservadora respecto de las materias de la realidad social en la que se juegan una buena parte de las más importantes modificaciones “progresistas” de la hora actual. En este sentido, si bien se reconoce la existencia de fuerzas muy conservadoras en la sociedad chilena que explican en parte la cautela del Estado, también se considera que este no rompe todas las amarras al “status quo”. En la igualdad de derechos de la mujer, en la protección ambiental, en la aproximación a los pueblos originarios, en la creación de ciudades más vivibles, en el apoyo a los pequeños productores, en la descentralización, etc. habría un hilo común que es el de la falta de innovaciones para alterar sustantivamente a la sociedad.

Lo importante a enfatizar en esta parte es que estos componentes propios de una discusión sobre el estilo de desarrollo deseado, y que refieren, por tanto, a ideologías más generales que las propias de cada ámbito temático, no son asimiladas por un espacio interactivo Estado-Ong sino más bien quedan clausurados o debilmente intercambiados. Ello tiene como un factor de explicación una cierta deslegitimación dirigida hacia el pensamiento crítico y un privilegio del orden y el no asumir situaciones cuestionadoras del proceso social chileno.

#### **d) Clausura Ideológica e Interferencia Financiera.**

Sobre esta realidad de clausura ideológica entre Ongs y Estado opera también la ya descrita modalidad de financiamiento. Esto ha actuado desde la realidad y punto de vista no gubernamental como un factor que junto a otros de índole propiamente ideológica y política, ha actuado en la dirección de inhibir el desarrollo de un espacio de intercambio ideológico.

La forma de financiamiento a través de concursos estatales aparece controlando la emisión de opiniones críticas, las que se perciben como elementos que pueden desacreditar en dichos concursos, en particular cuando los concursos son con invitación limitada. Con ello se “baja” el nivel de discurso crítico de las Ongs señalándose que en el límite ello ha significado cambio de posturas, como condición de asegurar cierta estabilidad. Sin embargo, lo más común es la mantención de una visión crítica pero que se privatiza y no se emite en espacios o situaciones que puedan generar resultados negativos desde las posibilidades de financiamiento. A pesar de esta situación, hay Ongs que señalan que esta situación es manejable y que la calidad del quehacer y el prestigio pueden permitir enfrentar esta dependencia.

#### **e) La aproximación Ideológica de las Ongs hacia el Estado.**

Otro factor que parece haber actuado en el tipo de constitución “virtual” que ha tenido el campo de lo ideológico entre Ongs y Estado es la propia aproximación que las Ongs tienen sobre el Estado, en parte explicadas por las características de quienes ocupan el papel de gobernantes. Esto presenta una situación no homogénea que expresa un cierto nivel de conflicto entre las Ongs. Hay Ongs que se definen radicalmente críticas y en posición más confrontacional; hay otras que reclaman una posición más mesurada que combine espacios o momentos de crítica con búsqueda de acuerdos; existen también posiciones más pragmáticas que en cierta medida no reflejan una actitud problemática por la no existencia de un espacio ideológico clausurado, como se ha llamado aquí; en el extremo está las que comienzan a ser caracterizadas como consultoras, en las que van desapareciendo la necesidad y utilidad de postulados ideológicos mayores, por lo que la necesidad de un espacio tal pierde relevancia práctica.

Esta realidad heterogénea es percibida y experimentada por las Ongs, las que incluso suelen hacerlo un tema de debate y de autocaracterizaciones del sector. Ello contribuye a una dificultad adicional para la generación de un espacio interaccional ideológico Estado-Ongs

#### **f) El campo Ideológico constituido/clausurado.**

Lo anterior expresa lo que algunas Ongs señalan como un vacío de interlocución política de los temas de sociedad con el Estado. Hay una percepción de que no hay espacio concedido por el Estado para una reflexión crítica sobre la sociedad. En las Ongs se da una reflexión sobre la sociedad que no encuentra interlocución ni recepción. La transición pareció abrir un espacio de ese tipo, que pudiese recoger y operativizar pensamiento crítico que finalmente no se concretó, aunque sí marca diferencias respecto del régimen militar. Las Ongs quedaron con un habla detenida y en un circuito ideológico cerrado en lo que respecta al Estado.

De este modo tenemos un espacio ideológico enrarecido, ligado a varios factores que no son fáciles de remover, disminuyendo la riqueza de los flujos ideológicos en la sociedad. Como ya señalamos, las lejanías ideológicas se resuelven dejando espacios para trabajos conjuntos que abren un campo de discusión más acotado, lo que explica la combinación de fuertes críticas ideológicas y fuertes relaciones temáticas.

### **III.- A MODO DE CONCLUSION Y REFLEXION HACIA EL FUTURO.**

El panorama antes descrito sobre las relaciones Ongs-Estado en los años 90, desde las perspectivas de las primeras muestra una realidad negativa, en particular si se ponen en relación con las expectativas de fines de la década pasada y comienzos de la actual. Ese momento parece expresar un galope estéril en que no logran consolidar una fuerza, clarificar un proyecto y sustentarlo materialmente. Asimismo que madurara en la sociedad un sentido común de reconocimiento de instituciones deseables por ella y por el Estado que les diera un poder mayor para hacer valer sus visiones. Sin embargo, tampoco ello sugiere que sean un fenómeno puramente epidérmico, lo que las convierte en un tipo institucional que queda a medio vivir y a medio morir.

El todavía bajo reconocimiento institucional, los modos de financiamiento que los hacen vulnerables, las relaciones extendidas y diversificadas pero controladas en los distintos temas, y la falta de espacios ideológicos, son características de la relación con el Estado durante este decenio.

Ello ha contribuido a una baja del rol que ellas esperaban cumplir durante los años 90' como instituciones de fomento de la sociedad civil, las organizaciones populares y los movimientos

sociales. Esto, a su vez, como efecto, ha contribuido a alejar la realización de perspectivas interesantes que quedaron introducidas y planteadas desde su experiencia de los años 70' y principalmente 80'. Entre ellas un acercamiento entre lo técnico y lo social; nuevas formas de políticas social; nuevos equilibrios de poder con consideración de los agentes sociales populares; enfoques innovadores en bastas materias de la acción pública; una reconstitución de lo público y la generación de contratendencias a la privatización individualista de la vida social.

En parte aquel deficit, como conjunto, podría expresarse en la idea de un rol disminuido en el reforzamiento de actores y lógicas de acción situadas entre: i) un mercado impulsor de la sociedad y escenario privilegiado de agentes empresariales estructurantes del conjunto de la sociedad y las relaciones sociales; ii) un Estado monopolizador –aunque debilitado- del espacio y la acción pública respecto de lo cual atraviesa una crisis histórica de legitimidad.

Es, sin embargo, la constatación de que el reforzamiento de ese tipo de actores y lógicas de acción aparecen como una necesidad para una sociedad más integrada, sustentable y esperanzadora lo que hace pensar que la reflexión sobre las Ongs y su destino futuro no han llegado a su fin en Chile, sino que adquieren vigencia, aun sin compartir todos sus objetivos. Ellas no dejan de ser consideradas un sujeto que puede aportar a dichos valores dentro de una sociedad que no puede disminuir ese tipo de “instituciones recurso”.

Una perspectiva tal no puede separarse de una propuesta de relación con el Estado pues en cada espacio nacional, y aun internacional, esa relación existe y seguirá existiendo. Mas que suplantar al Estado, las Ongs deben formas de articulación crítica con él, asimismo como ellas no sustituyen a las organizaciones de base, a los movimientos sociales y a los actores políticos.

Para ello se necesitará despejar los problemas antes señalados en el terreno del reconocimiento institucional, de los modos de financiamiento, de su integración en los enfoques públicos en las distintas materias y temas en que trabajan, y en su libertad como interlocutor ideológico sobre los temas de la sociedad.