

La encrucijada de las ONG en Chile

Carlos Guerra Rodríguez

Perfiles de las ONG

La crisis económica de los años setenta y posteriormente de los ochenta, así como la crisis de la función de integración social, históricamente asumida por el Estado y/o por el mercado, ha dejado vacíos y ha abierto campos para la acción de muchas y diversas instituciones de apoyo en América Latina. El nacimiento en los años setenta de estas organizaciones obedece en gran medida a la incapacidad del Estado para satisfacer integralmente las necesidades de la población, y también a la urgencia e interés existente en amplios sectores de la comunidad por desarrollar ámbitos propios de investigación y acción, al margen de las presiones o manipulaciones de la esfera estatal o de intereses económicos.

En el caso chileno, la supresión de la actividad político-partidaria por la represión del gobierno autoritario a partir de 1973, hizo que muchos militantes políticos se desplazaran hacia estas formas de compromiso social; también era la única salida laboral para gran número de profesionales de las ciencias sociales, pues el Estado comenzó a prescindir de sus servicios. Creencias religiosas, ideologías políticas, un pensamiento humanista que busca ayudar al menos afortunado, o ideas que simplemente expresan un intento de ganarse la vida a la vez que se contribuye al progreso de la sociedad, son algunas de las motivaciones que han inspirado su nacimiento, fundamentalmente bajo la forma jurídica de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD).

Estas instituciones han tendido a compartir un espíritu común de autodeterminación y descontento con las condiciones sociales que les ha tocado vivir, y un deseo irresistible de participar en un proceso viable de cambio. De este modo, en su trabajo se ha podido observar una “opción preferencial por los pobres”, y el apoyo a grupos de base, especialmente a aquellos que tienen un grado de organización previa, o que están en curso de generar organizaciones.

Los criterios y orientaciones que han predominado en las ONG muestran que han favorecido a los grupos y las actividades que se insertan en algún modelo de desarrollo alternativo. Esto es, hacia aquellas organizaciones que en sus estructuras internas y en sus vínculos externos presentaban estilos democráticos y participativos. En esa dinámica, se han privilegiado las organizaciones, las actividades y los proyectos que buscaban dar lugar a beneficios inmediatos de carácter económico o material, o que pretendían solucionar problemas concretos de los beneficiarios, al mismo tiempo que aportaban (a mediano o largo plazo) algún tipo de solución permanente a los problemas.

Para lograrlo, las ONG argumentan haber fundado sus opciones de ayuda en un análisis lo más científico y riguroso posible de la situación económica, social y política de los grupos beneficiados. Han tenido una cierta orientación hacia programas de acción considerados "integrales", en el sentido de combinar funciones de investigación, capacitación, asesoría, asistencia técnica, y distintos tipos de actividades: económicas, educativas, organizacionales, etcétera. Teóricamente, han preferido apoyar proyectos y programas de trabajo, en los que se articulasen en el tiempo conjuntos de actividades complementarias, que tendiesen a objetivos generales y particulares predefinidos, en vez de promover actividades desconectadas y eventuales. Unida a ello, ha habido una preferencia por proyectos y actividades de pequeña escala, y ha intentado evitar tener un crecimiento desmesurado, que implicase la burocratización de las actividades y la formación de centros de poder.

Sin embargo, lo que según Razeto (1984) ha caracterizado de manera central a las ONG en Chile, ha sido su intento de promover la autonomía, independencia y autosuficiencia de los grupos beneficiados por sus acciones.

Desde una óptica de análisis más externa, se puede decir que las ONG se ubican dentro de programas que han intentado responder con recursos privados a las crecientes necesidades de los sectores populares y a la falta de recursos públicos; y que tratan de movilizar el trabajo de estos sectores, como forma de remplazar la restricción de recursos en los presupuestos estatales. Otros programas emprendidos por las ONG han enfrentado problemas nuevos, resultantes también de la crisis, pero con un enfoque que va más allá de los servicios que proporcionó el Estado en el pasado (la educación de adultos y preescolar, por ejemplo). Un tercer tipo de programas impulsados por las ONG ha estado compuesto por aquellos que enfatizan las estructuras de supervivencia económica, tratando de reducir la dependencia del mercado a través de actividades de subsistencia.

Para algunos, estas ONG conforman un "tercer sector" en el que se

reúnen los puntos fuertes de los otros dos sectores (el público y el privado), al mismo tiempo que se evitan sus debilidades. Lo que sus defensores argumentan es que ni el sector público ni el privado son capaces, por sí mismos, de responder a las necesidades de los millones de pobres marginados del proceso de crecimiento de los países latinoamericanos en general, ya que el Estado es burocrático e ineficiente, y el sector privado está motivado por las ganancias, y sus intereses no siempre coinciden con los de los pobres. De este modo las ONG, como organizaciones ciudadanas, serían entidades públicas, pero sin las trabas burocráticas y políticas del Estado; y al ser también privadas y relativamente pequeñas, pueden mostrar la eficiencia del sector privado sin representar los intereses de los sectores económicos poderosos.

Otros, como veremos, ligan estas organizaciones a los movimientos sociales. Formarían parte de un conjunto de fuerzas sociales identificadas con la voluntad y aspiraciones del mundo popular, encontrándose unidas a éste, en el esfuerzo de construir un nuevo modelo de desarrollo. Estarían enfrentando los fracasos del Estado en política social y la insuficiencia de los últimos programas de desarrollo, diferenciándose para ello de las tradicionales actividades inducidas a través de presuntas manipulaciones políticas y económicas, lo cual contribuye a pensar que las ONG puedan tener un gran potencial de innovación, en la búsqueda de senderos alternativos de desarrollo.

No faltan tampoco quienes entienden que las ONG fortalecen las relaciones patrocinador-cliente, y aumentan el paternalismo y la manipulación externa. A pesar de la retórica de democratización, muchos aspectos de la relación entre las ONG y las organizaciones de base, en realidad corresponderían a la de donadores de bienes y servicios con sus receptores. En este sentido, cabe pensar que las organizaciones populares se encuentran manipuladas por los proponentes de diferentes estrategias de desarrollo, como instrumentos para probar la validez de sus propias posiciones ideológicas, y la teoría presente detrás de sus prácticas de desarrollo. Por otra parte, la elevación de la conciencia política, opinan quienes defienden esta posición, lleva casi siempre a estas organizaciones de pobladores a transacciones con los grupos más poderosos (sean del gobierno, económicos, partidos en el poder o en la oposición), que provocan el debilitamiento interno de las mismas, y convierten a las ONG en un reflejo del sistema mismo que desean cambiar.

En Chile, como decimos, surgen masivamente con posterioridad al golpe de Estado, constituyéndose en una red de instituciones de apoyo al sector poblacional. Algunas fueron antiguos organismos que expandieron y reorientaron su acción. La mayoría son nuevas entidades, surgidas muchas veces como instancias de refugio y acción frente a un siste-

ma político y universitario que expulsó de su seno a los profesionales ligados a la investigación social, a disciplinas vinculadas a los problemas del desarrollo y a la asesoría de distinto tipo de organizaciones.

Por tanto, las ONG se caracterizan por ser organizaciones de la sociedad civil, formadas principalmente por profesionales procedentes de sectores medios y altos de la sociedad, muchos de ellos especializados en educación popular. Tienen un origen privado y carecen de fines de lucro, aunque cuenten con personal remunerado. Obtienen su financiamiento, mayoritariamente, de donaciones de agencias de cooperación internacional. Su trabajo se orienta a servir a los sectores sociales, preferentemente populares, pero sin aspirar a su representación, a diferencia de lo que sucede con los partidos políticos, lo cual no obsta para que habitualmente tengan ideas e intereses políticos.

En su trabajo han incorporado elementos significativos de la educación popular, lo que las ha llevado a orientar su actividad a la acción social directa, como es la satisfacción de necesidades materiales y psicológicas de los sectores populares en alimentación, vivienda, salud, educación y capacitación, investigación y difusión de tecnologías, promoción de grupos sociales específicos (jóvenes, mujeres), asistencia técnica y crediticia, y cultura, entre otras. Para lograrlo, han puesto en marcha varias estrategias. Por una parte, encontramos ONG que han abordado proyectos y actividades tendientes a promover procesos de desarrollo, que permitan a los grupos o sectores populares superar sus situaciones de carencias. Otras ONG han priorizado el trabajo académico, en sus vertientes de investigación, docencia y difusión en torno a los temas del desarrollo (economía, sociología, cultura, etc.). Por último, se encuentran aquellas que han buscado una combinación de ambas tendencias (investigación-acción).

Se puede decir, que el mayor número de programas llevados a cabo por las ONG, está orientado hacia acciones para reducir los gastos familiares sin reducir el consumo, hacia la salud, la educación, la capacitación laboral y la generación de empleo. Pero la realización de cualquier proyecto suele requerir investigación, capacitación, asistencia técnica, estudios económicos, alguna expresión cultural, etcétera.

Entre las ONG es posible advertir considerables diferencias en términos de su tamaño, de las áreas temáticas que desarrollan, de los niveles de cobertura de sus programas, etcétera; sin embargo, comparten elementos clave, como es el hecho de trabajar con sectores que viven en condiciones de pobreza crítica (fundamentalmente), o el emplear técnicas innovadoras de trabajo social, que enfatizan la participación comunitaria y el desarrollo de las capacidades propias de los beneficiarios en la solución autónoma de sus problemas. Para buena parte de las ONG la

forma de hacer las cosas ha sido tan importante como las cosas que se han realizado. Todos estos motivos hacen que sus programas pueden ser vistos como una aportación a la construcción democrática.

De alguna forma han sido también una prolongación de los sistemas educativos que desde el siglo pasado vienen realizando esfuerzos en la ampliación de la ciudadanía, cuando la escuela era vista como el gran canal de integración, democratización y posibilidad de movilidad social ascendente. Pero su antecesor más inmediato es el modelo de educación popular impulsado por Paulo Freire, en el que el educando pasa a ser "sujeto" y no sólo depositario de conocimientos, donde la educación ya no es entendida sólo como un proceso de igualación, sino también de diferenciación a través de la componente crítica que en ella se encierra; aunque, durante los años sesenta y principios de los setenta, el modelo de promoción popular que se aplicó en Chile buscara sólo la integración social de la marginalidad.

Según García-Huidobro y Martinic (1985) un aspecto específico a valorar en estas nuevas instituciones es que:

Por mediación de ellas se ha empezado a dar una relación distinta entre intelectuales y pueblo, que supera por igual la imagen del "agitador" y la del "tecnócrata": no se trata de intelectuales lúcidos que van a los sectores populares a decir lo que se debe hacer. Pero tampoco se trata de una negación del aporte del educador, el trabajador social o técnico. Se busca un proceso colectivo de elaboración de problemas y respuestas que no es "tecnocrático", pero que requiere de la ciencia, de la técnica y del saber acumulado.

Esta nueva etapa de la educación popular se puede caracterizar, a la vista de un buen número de experiencias, por ser una educación que presta especial atención a la valoración de los principios éticos que deberán estar presentes en la organización: solidaridad, dignidad, justicia, libertad y a la construcción de una identidad. Pero además ha promovido en los grupos y actores populares la autonomía frente al Estado, recuperando el valor y sentido de la organización como instrumentos de transformación y movilización.

La educación popular en Chile ha recreado de esa forma un "tejido social" de calidad superior al que actuó en el pasado. Pues intentó desideologizar la política y hacerla parte de la vida cotidiana de las personas, a la vez que realizaba una labor de concienciación respecto a la política del régimen de Pinochet, el modelo autoritario y sus consecuencias. Para ello, ha partido de la experiencia y el conocimiento de los grupos populares (del desarrollo de las capacidades propias), y mediante un proceso colectivo se ha procurado avanzar en el conocimiento,

innovar, descubrir y experimentar en aras del mejoramiento de la calidad de vida.

Sobre esta base, Bengoa (1987) distingue varios modelos de programas educativos que se desarrollan o se han desarrollado dentro de la promoción popular en Chile. Entre ellos están los que tratan de reforzar la autoidentidad mediante procesos participativos (por ejemplo, los programas educacionales con grupos de mujeres, étnicos, etc.); aquellos que combinan el principio de identidad grupal con el aprendizaje e introducción en nuevos conocimientos en un afán de modernización (la educación sindical es el caso más típico en este terreno;¹ o, aquellos otros que combinan principalmente cambio social y modernización.² También se encuentran vigentes, tanto el modelo de promoción popular de los años sesenta, cuando el Estado intenta unir al proceso modernizador de la sociedad la participación de los ciudadanos (impulsando la organización social, *v.gr.*, juntas de vecinos), como las experiencias con grupos juveniles, críticos o radicales, en las que se entrecruza la participación con los planteamientos de cambio social.

En cuanto a los fines que persiguen estas instituciones de apoyo, se pueden diferenciar al menos tres grandes conjuntos. Por un lado, las que no cuestionan en lo fundamental el modelo de desarrollo imperante, buscando con su acción limitar y mitigar, en parte, las consecuencias no deseadas que se derivan de la aplicación de ese modelo. Pueden ser organizaciones meramente caritativas, asistenciales o también iniciativas de tipo empresarial interesadas en la producción a pequeña escala. En segundo lugar, las que no comparten el actual modelo de desarrollo y buscan sustituirlo, para lo cual sus objetivos se centran en estimular la participación y en fortalecer las organizaciones sociales de base, las que a su vez tienen como misión presionar al Estado en busca de un sistema democrático más redistributivo. Por último, aparece el conjunto formado por las que, oponiéndose al modelo de desarrollo vigente, trabajan por un modelo de desarrollo alternativo, en el que no sólo el modelo resulte alternativo, sino sobre todo el tipo de desarrollo perseguido. Por medio del desarrollo comunitario, se pretende que las organizaciones

¹ El principio de identidad también puede ir acompañado de un ideal de cambio social, como sucedió en los orígenes del movimiento obrero o como sucede ahora en las comunidades cristianas de base.

² Este modelo se ha aplicado a los grupos marginados que son incorporados violentamente a la sociedad hegemónica; en estos programas no se respeta la identidad del colectivo ni tampoco se invita a participar. Es el caso de muchas iniciativas de educación campesina.

sociales se conviertan en un mecanismo permanente para responder a los problemas de los sectores populares.

Se puede decir que los educadores populares coinciden en el terreno de la práctica, pero no existiría tal convergencia en el plano de la teoría. La educación popular aparece descrita, como dice Bengoa (1987), más por un conjunto de actividades, prácticas educativas desescolarizadas, opciones en torno a la defensa y autonomía del mundo popular, etc., que por un cuerpo de ideas o doctrinas determinadas en un nivel teórico preciso. Concretamente, en torno a la definición y al marco conceptual de estos procesos educativos es donde se encuentran las mayores diferencias entre las instituciones de apoyo.

La mayor parte de las organizaciones de subsistencia se han formado y desarrollado gracias, básicamente, al apoyo en recursos (técnico, financiero y jurídico) de organizaciones no gubernamentales y/o de la Iglesia católica (entre otras instituciones). Nos estamos refiriendo a todas estas organizaciones como instituciones de apoyo, en tanto que son grupos que realizan acciones de formación, capacitación, desarrollo organizacional, asistencia jurídica, asistencia técnica (en general) y económica de las necesidades básicas de los sectores populares. La naturaleza específica y la prioridad que asume cada uno de estos elementos de apoyo así como la magnitud de los mismos, como ya se ha dicho, no son similares ni continuas en el tiempo, ni abarcan por igual a las diferentes experiencias.

El flujo fundamental de aportes que realizan tales instituciones, se ha canalizado hacia la capacitación y la formación de los miembros que integran las organizaciones populares. En menor proporción se ha brindado apoyo en recursos materiales. La contribución más frecuente, en este campo, ha sido durante mucho tiempo, el acceso a locales de funcionamiento y reunión. La provisión de insumos, materias primas y utensilios o herramientas de trabajo es más bien ocasional en el conjunto de las iniciativas (excepción hecha de las ollas comunes), y ha estado asociada principalmente al inicio de las experiencias, y/o para apoyar la continuidad en las primeras etapas de dichas actividades. Los aportes en dinero suelen ser bastante más escasos, y se han traducido en algunas donaciones esporádicas para apoyar actividades específicas (Santa María, 1989).

Aun cuando no existen catastros o estudios completos del universo que conforman las ONG, para tener un orden de su magnitud, sí podemos contar con algunos trabajos parciales. Se hablaba, a finales de los años ochenta, de la presencia de 33 ONG académicas y de 80 de acción social directa urbana en la región metropolitana de Santiago de Chile (Ábalos, 1988). La Coordinadora de ONG de Chile habla de la presencia, al comenzar los años noventa, de 150 a 200 ONG en la región metropolitana y

de 400 a 600 en el resto del país. La mayor parte de estas últimas trabajarían con organizaciones sociales de base. Algunas de ellas privilegian el trabajo con organizaciones populares tradicionales (sindicatos, cooperativas, etc.), en tanto que otras se orientan a promover la organización, la capacitación de la comunidad, la promoción de los derechos humanos y de las minorías étnicas, el apoyo de nuevas formas de organización social, etcétera. En el *Directorio de instituciones privadas de investigación en ciencias sociales y promoción del desarrollo* (Dirins) editado en 1989 se registran 13 centros que tienen entre sus temas centrales de estudio los movimientos sociales.

Elementos para una evaluación de la acción de las ONG

Las ONG han jugado un papel fundamental en los procesos de supervivencia material y simbólica de los sectores populares y de sus organizaciones, orientando y elaborando en muchos casos sus concepciones y su acción. Es más, han sido proveedoras de un lenguaje y, en definitiva, de una racionalidad de la acción social en el medio poblacional. Muchas pretendieron generar un sujeto histórico, protagonista, con fuerza propia, a partir del trabajo en la comunidad. Habitualmente han sido el único mecanismo que sacaba a las organizaciones populares del aislamiento, ofertándoles además una visión de la sociedad y de la política global. Su práctica educativa ha alimentado y ampliado los horizontes cotidianos, y ha proporcionado nuevas metas, animando con ello a las organizaciones populares a salir de la inmovilidad y la inercia en la que suelen concurrir.

En algunos casos, las ONG han sido fundamentales en la formación de organizaciones de base en las comunidades donde actúan; mientras que en otros, han sido los grupos existentes en la comunidad los que han solicitado ayuda a las ONG para solucionar sus problemas. El apoyo prestado se ha centrado, como decimos, en las organizaciones económicas populares, en los grupos juveniles (culturales, de derechos humanos, comunidades cristianas, etc.) y; en menor medida en las organizaciones de tipo reivindicativo (comités de deudores, etc.) y en las coordinadoras (locales, comunales, zonales). En consecuencia, ha sido el mundo de la mujer, de los niños y jóvenes de los sectores populares, el principal foco organizativo que se ha animado desde el exterior. Los hombres adultos, o han estado fuera del círculo de las organizaciones o se han concentrado en las organizaciones reivindicativas, en las político-partidistas y en los clubes deportivos.

Las ONG operan, por tanto, a nivel de base e intermedio. Sin embar-

go, su relación con las organizaciones es fundamentalmente con el cuadro de dirigentes (los cuales a menudo han sido formados por las propias entidades de apoyo), que hacen las veces de intermediarios entre ellas y los miembros de base. Esta relación resulta en ocasiones conflictiva para los dirigentes sociales. Por una parte, pueden perder grados de autonomía y, por otra, están expuestos a vivenciar situaciones no exentas de una cierta esquizofrenia pues sin ser miembros de pleno derecho de las organizaciones de apoyo, se ven con frecuencia en la encrucijada de defender unos intereses o ideas propugnadas por ellas, no siempre concordantes con los de las bases de las organizaciones populares que representan.

Aun cuando las instituciones de apoyo parten normalmente de demandas reales existentes en las poblaciones, tanto la sistematización y evaluación de las mismas, como la determinación de los enfoques y prioridades que las satisfagan, recae principalmente en las propias instituciones; y van a estar subordinados a las limitaciones presupuestarias, y a los perfiles programáticos de la cooperación internacional o de la Iglesia. De este modo, según se haya entendido por los distintos agentes la situación social popular —articulada en torno al concepto de *comunidad* o entendida en términos de *ruptura social* a partir de la exclusión—, se ha fomentado la acción social comunitarista, la confrontativa o la revolucionaria.

Las instituciones de apoyo, como venimos diciendo, juegan además un papel múltiple, dependiendo del tipo de movimiento con que trabajen, del tipo de programa, del tipo de sociedad y del momento sociopolítico en el que se encuentren. Igualmente, las referencias que se hacen de este agente pueden ser múltiples: de facilitador, acompañante, guía, promotor, asesor, técnico, ideólogo, cuadro, capacitador o conductor de la acción de las organizaciones sociales, según sean su grado de compromiso y las características de su relación con los grupos.

A pesar de la ausencia de estudios específicos, puede afirmarse que las ONG en Chile han tenido una gran vocación de actuación pública/política, de manera muy decidida. Fueron capaces de reclutar a una porción importante de la “inteligencia” del país. Gracias a la financiación externa pudieron salvar las ataduras y estrecheces que de otro modo les hubiera impuesto el mercado interno, lo cual les habría impedido actuar como intermediarios, interlocutores y portavoces del sector popular ante la dictadura.

Así, también han realizado una gran aportación a la rearticulación del movimiento sindical a través de sus labores de capacitación, ejecución de estudios y diagnósticos que han permitido fundamentar las diferentes reivindicaciones sociales y económicas de estos grupos. Igual-

mente, han realizado y realizan seminarios y encuentros que facilitan el diálogo entre las diversas organizaciones populares. Las ONG académicas han tenido una gran productividad, materializada en publicaciones y seminarios; han suplido la falta de investigaciones sociales, tanto estatales como universitarias, durante el periodo autoritario.

Por su parte, las ONG de acción social directa han tenido también aciertos importantes. Son numerosas sus potencialidades de cara al futuro, como ha señalado Carlos Piña (1989). Cabe destacar entre las mismas su sensibilidad al entorno social, su flexibilidad, y el saber acumulado de su práctica con los sectores sociales más desposeídos. Han mostrado un alto grado de creatividad en la implementación de métodos nuevos, como la elaboración de materiales pedagógicos y las formas de inserción en medios poblacionales, dentro de un marco de estrechez de recursos. De este modo, han desarrollado un método educativo de carácter dinámico, que facilita la relación entre aprendizaje y acción, lo cual les permite recrear a nivel microsociedad y cotidiano problemas y temas de carácter nacional o global, como por ejemplo, la relación con el medio ambiente, el concepto de salud integral, la discriminación de la mujer, los procesos de participación y toma de decisiones, etcétera.

Otras virtudes de las que han hecho gala estas ONG tienen que ver con la cercanía y el contacto directo y permanente que mantienen con los grupos sociales beneficiarios de su ayuda, lo que les permite contar con un conocimiento en profundidad sobre ellos y una visión integral de sus problemas. Pero lo más relevante, es su interés por promover el desarrollo de las capacidades de los propios grupos beneficiarios, permitiéndoles generar una actitud activa (gestores y participantes) y no solamente receptiva. De ahí su gran esfuerzo por desarrollar recursos tecnológicos y empresariales, para que los grupos comunitarios en situación de pobreza se inserten en las actividades económicas formales, y generen recursos que les permitan independizarse de la ayuda inicial que se les proporciona.

En el campo de la gestión, las ONG de acción social directa también han introducido ciertas innovaciones organizacionales que les ha permitido alcanzar mayores niveles de eficiencia relativa, evitando el desvío de recursos en la reproducción de un aparato burocrático disfuncional. Sin embargo, habría que hacer tres acotaciones. En primer lugar, el crecimiento cuantitativo de algunas ONG genera la necesidad de contar con mecanismos formales, cuestión que suele ser evitada y cuya ausencia dificulta su acción. En segundo lugar, hay que decir que todavía tienden a ser muy grandes en relación con el volumen de transferencias que facilitan de la cooperación internacional. Y en tercer lugar, suelen ser administrativamente onerosas, dentro de su contexto.

Junto a estas significativas potencialidades que muestra el ejercicio de las ONG, como observamos, tampoco faltan las insuficiencias y las carencias en su acción. Es el momento de apuntar algunas de las más importantes:

Hay una falta relativa de especialización, dada por la heterogeneidad de los programas (en términos de los aspectos de la realidad que abarcan), y producida en gran parte por el sistema de financiamiento sobre la base de proyectos anuales, lo que les crea altos grados de incertidumbre, que repercuten en las posibilidades de especialización y de inversión productiva en recursos tecnológicos y humanos. Otra deficiencia es su dependencia de instituciones extranjeras, quienes redefinen las líneas de trabajo, fijan las prioridades y los criterios de eficacia, establecen programas en función de sus propias evaluaciones de las organizaciones sociales, o de los propios cambios de personal que pueda haber en su dirección. Esto produce desfases, inadecuaciones, interrupciones y conflictos dentro de las organizaciones de base.

La experiencia muestra que las ONG a menudo distribuyen los recursos de las donaciones recibidas, no tanto en función de las necesidades reales de los demandantes, sino con arreglo a criterios ideológicos, culturales o económicos propios. Igualmente, la distancia social, económica y cultural existente entre los miembros de las ONG y los grupos populares son muy difíciles de salvar, lo cual incide lógicamente en que existan intereses distintos, problemas de comunicación, y en consecuencia múltiples conflictos y desconfianzas.

Sucede a veces también, que se establecen vínculos muy estrechos entre las instituciones de apoyo y las organizaciones de base, dificultándose entonces el proceso de autonomización progresiva. En estos casos, tiende a producirse una dependencia recíproca, esto es, surgen relaciones de tutelaje, y hay una inclinación de estas instituciones a concentrar poderes de decisión en relación con los sujetos beneficiarios de las donaciones.

En ambas situaciones, el resultado es que las ONG suelen excluir a las organizaciones populares financiadas, no sólo de la administración de los fondos recibidos por la cooperación internacional, sino incluso del conocimiento de los términos en los cuales han sido otorgados por las entidades donantes. La falta de transparencia en el manejo de estos recursos es, por tanto, evidente.

En otro orden de cosas, el carácter de las actividades que se desarrollan —en general dentro del marco de las urgencias de lo cotidiano—, no siempre deja espacios a los agentes involucrados para efectuar una sistematización y una evaluación de la experiencia. Además, bastantes ONG no consideran las actividades de producción y formulación de co-

nocimientos propios de su acción social, cuando están en una situación privilegiada para constituirlos. Si a ello unimos la carencia de una coordinación entre las instituciones de apoyo, que por supuesto genera situaciones de duplicidad, de falta de eficiencia y de mensajes contradictorios entre ellas de cara a las organizaciones que apoyan, así como el fenómeno de que no haya mecanismos de coordinación entre programas similares y/o complementarios. Todo conduce a obtener niveles de eficiencia técnica heterogénea, y lleva a algunas ONG a valorar las soluciones de tipo "artesanal", o a privilegiar de manera desmedida los procesos sobre los resultados. En conclusión, sólo una parte de ellas mostraría una trayectoria de gran efectividad y competencia en las actividades que realizan.

Si hacemos una evaluación de la acción de las ONG desde el punto de vista de los dirigentes sociales también salen a relucir estos problemas. Las ONG tienen para estos dirigentes, salvando escasas y loables excepciones, una muy mala imagen y adolecen de credibilidad (Guerra, 1993). Agradecen y valoran el trabajo de algunos profesionales que les apoyaron, ayudaron y capacitaron en los momentos difíciles, y se reconoce que en ellas hay personas comprometidas. Pero también ven que existen "funcionarios" dentro de ellas que miran principalmente el sueldo que pueden obtener trabajando en esos espacios.³ De ahí que se dirija contra las mismas la dura acusación de haberse aprovechado de los fondos de la cooperación internacional destinados a los sectores populares, para mantener el poder adquisitivo de los profesionales de los sectores medios articulados en torno a estas ONG, así como de haber utilizado la pobreza para financiarse a sí mismos, aportando muy poco o nada a quienes más carencias padecían. Todo esto indica que ha habido una falta de papeles claros, definidos, que marcasen los campos de actuación tanto de las ONG como de las organizaciones sociales, que hubiesen evitado y podrían evitar en el futuro los problemas de legitimación.

Las ONG, como se ha dicho, han privilegiado el trabajo con los dirigentes sociales que les han sido próximos, siendo más ocasional su relación con las bases de las organizaciones populares. Eso hace que, por lo general, su labor sea prácticamente desconocida en la mayor parte de los sectores poblacionales, incluso por muchos dirigentes, a pesar de lo nu-

³ Visto con una cierta perspectiva (teniendo en cuenta la crisis de financiamiento que tienen las ONG y la rotación normal de personas existentes en toda institución) no se puede dejar de observar cómo, efectivamente desde 1990, se ha producido un considerable desplazamiento de los profesionales que venían trabajando en estas instituciones hacia el Estado, los gobiernos locales o la empresa privada, donde hoy por hoy hay mejores ofertas laborales.

merosas que son y de la cantidad de dinero que han canalizado. Tampoco los dirigentes sienten que se les haga partícipes de los resultados de los estudios e investigaciones que realizan sobre su realidad las distintas ONG, ni que exista un real interés por escuchar sus opiniones, que éstas sean valoradas por ellas, aun a costa de todo su discurso en torno a la educación popular:

“Yo creo que el profesional nos da un poder, nos enseñan a organizarnos, nos entregan muchas cosas, pero de repente, pasa algo así como “que no me sobrepase”, o sea, como “hasta ahí no más”. Y no piensan que de repente el poblador desarrolla más capacidades, quizás, porque viven en la “papa” misma, donde las papas queman... entonces le es mucho más fácil organizar, porque es su realidad... que un agente extraño que viene a la población” (dirigente social de La Victoria).⁴

Un subproducto del trabajo de las ONG en las poblaciones suele ser la desconfianza, y una atenuada rivalidad con los dirigentes del sector, que marca distancias y diferencias profundas entre ambos. Es el fruto, en muchos casos, de la capacitación impartida, en el sentido de que los dirigentes terminan por reclamar su autonomía y su derecho a poner en marcha los proyectos de desarrollo por ellos concebidos y a gestionar la ayuda destinada a los pobladores:

“Traen los recursos y nos dan ¡pero migajas!, una cosa así por chorreo. En cambio se gasta mucho en infraestructura, pensamos de ONG que tienen que pagar a un montón de profesionales y llegan a muy poca gente. En cambio, muchas veces quizás, si los recursos fueran más directos a los pobladores, a las personas encargadas de las mismas poblaciones[...]. Conocemos de pobladores que han tenido pésima experiencia con algunas ONG: no llega nada de lo que dicen, sólo vienen a hacer un trabajo y los recursos no llegan. Eso es traumatizante” (dirigente social de La Victoria).⁵

Por el lado de las ONG, ellas mismas reconocen muchas veces desconocer la labor de desarrollo comunitario que realizan otras organizaciones similares: el trabajo concreto de las diferentes iglesias en los múltiples grupos que apoya; o la misma realidad organizacional existente en las poblaciones, que evidentemente sobrepasa las acciones que las propias ONG llevan a cabo con unos grupos muy determinados; o la acción

⁴ Investigación realizada sobre participación ciudadana en Santiago de Chile en 1992 (Guerra, 1993).

⁵ *Ibidem*.

político-reivindicativa que puedan efectuar las organizaciones populares más conocidas (juntas de vecinos, etcétera).

La Iglesia católica aparece en Chile, por su parte, como la red social más sustantiva de contrapeso a la desintegración y a la exclusión sociopolítica durante el régimen militar. La Iglesia ha jugado el rol de proveer tanto un espacio de sociabilidad, como un espacio de institucionalidad compensatoria, al tiempo que ha facilitado los mecanismos de mediación entre el mundo popular y otros sectores sociales (incluyendo al Estado). La Iglesia ha sido, en consecuencia, un elemento central para casi todo tipo de organización: por obtener de ella apoyo en su origen, para tareas de formación, para protegerse de la represión, como lugar de conversación de gente muy disímil, etcétera.

Según un estudio realizado por Campero (1987) entre jóvenes, el "cura comprometido" es el actor que representa los verdaderos valores de la Iglesia católica: la defensa de los pobres, la identificación de la Iglesia con ellos, y la teología de la liberación como teoría orientadora. Tal perspectiva no supone, frente a lo que pudiera parecer en un principio, una ruptura con la jerarquía eclesial. El propio Campero afirma la existencia de una conciencia que sitúa la presencia del conjunto institucional y jerárquico de la Iglesia como un garante, que permite al segmento "popular" de la Iglesia sostenerse, y sortear las presiones a que se vio sometido por el gobierno militar. En este sentido, los curas comprometidos son el aliado más próximo y más valorado, pero la Iglesia como tal también adquirió un prestigio y un reconocimiento.

Se puede concluir que, en general, la mayor contribución que los agentes externos han realizado durante la dictadura del general Pinochet ha sido fortalecer la organización de la comunidad y desarrollar programas de educación y capacitación que mejoran: la comprensión (tanto individual como colectiva) de los propios sectores populares de la situación que les toca vivir, y las habilidades de los participantes en sus organizaciones locales. De esta manera, puede decirse que ha habido un intento de no suplantar a la comunidad en su rol protagonista; se ha pretendido que la distinción entre "necesidades sentidas" y "necesidades reales" fuese irrelevante, para no caer en el peligro de confundir "promoción" con "manipulación", y "apoyo" con "paternalismo", aunque no siempre de hecho se haya logrado.

El futuro de las ONG

Las características del nuevo contexto democrático que vive Chile desde 1990 han transformado en gran medida el papel que juegan las institu-

ciones de apoyo, en su relación con los sectores populares y la administración del Estado, debido fundamentalmente a su dependencia del financiamiento de las agencias internacionales de cooperación, y/o de intereses políticos partidarios. En concreto, esta componente político-partidaria les ha llevado en los últimos años, dependiendo del momento político, desde rivalizar con los municipios en las iniciativas de desarrollo local, hasta convertirse en instrumentos al servicio de ese gobierno, o en equipos de profesionales que reclaman su propia capacidad para entrar en relaciones de igualdad con el resto de los actores presentes en un determinado espacio o implicados en una misma problemática.

La Iglesia católica también ha reducido al mínimo el financiamiento de su política social. En los últimos años ha vuelto su mirada más a las cuestiones espirituales, abandonando progresivamente las importantes e interesantes iniciativas que emprendió durante la dictadura.

La tendencia en el último tiempo es a concentrar esfuerzos, una vez que los recursos económicos de la cooperación internacional se han reducido, dada la presencia de un gobierno elegido democráticamente y las mejores condiciones macroeconómicas de Chile.⁶ No es raro en esta coyuntura encontrar la asociación de varias ONG para enfrentar un proyecto, y su acercamiento a los municipios y a otros órganos de gobierno en busca de trabajos conjuntos que les permitan sobrevivir; al tiempo que también la institución pública puede poner en marcha determinadas políticas sociales e iniciativas sin tener que contratar más funcionarios, facilitando en el mismo proceso la cooptación indirecta de muchos dirigentes sociales. Fruto de este momento de transición es la existencia de un importante número de pequeñas actividades coordinadas entre órganos públicos, ONG e instituciones eclesásticas (en algún momento),⁷ sin haber llegado todavía a formularse una política de trabajo clara.

⁶ No deja de ser curioso el desenvolvimiento de la lógica de la cooperación internacional: mientras estuvo la dictadura se apoyaban proyectos con muchos componentes alternativos y experimentales; cuando se democratiza el Estado y la economía se encuentra bien asentada en el neoliberalismo, la cooperación que se implanta deja el viejo esquema e intenta contribuir al mejor desarrollo del mercado, impulsando los préstamos de bajo interés a los estados y favoreciendo las inversiones extranjeras, transnacionales. La perversidad de esta lógica es evidente, los recursos de la cooperación de aquellos colectivos que propugnaban un “desarrollo alternativo” han sido utilizados para lograr la subsistencia y la legitimidad de las tradicionales élites políticas (en crisis por la situación dictatorial); una vez recuperados sus privilegios dentro del Estado han abandonado las prácticas dirigidas hacia un “desarrollo alternativo”, y han aceptado las condiciones que impone el capital transnacional, sumándose al mismo tiempo a los estilos de gestión tecnocráticos.

⁷ Los ministerios de Educación, Salud, Vivienda y Trabajo tienen experiencias en esta línea.

La dinámica de trabajo que se han visto obligadas a seguir las ONG en esta nueva etapa les plantea múltiples problemas. Desde aquellos referidos a la ejecución de políticas sociales, para lo que no estaban preparadas, hasta la contradicción de no adoptar una visión integral en su actividad como habían venido propugnando hacer en el pasado. Existe una diferencia entre lo que es una ONG y lo que es una empresa constructora, un colegio que imparte una educación formal, etc.; son cosas distintas que ahora parecen confundirse de alguna manera. Mientras el Estado desarrolla políticas masivas y aplica soluciones uniformes, las ONG tienen la tradición de trabajar en la escala micro, valiéndose mucho de la experimentación, lo que les permitía adaptarse a la unidad de acción comunitaria que tienen los dirigentes de su entorno; quienes trabajan lo mismo con niños, que con jóvenes o ancianos sin hacer mayores diferenciaciones, y donde el apoyo que prestan a las personas con carencias materiales, por ejemplo, no se centra solamente en el aspecto físico, sino también en el social y en el psicológico.

En esta línea se han producido más cambios. Si durante la dictadura se entendía a las ONG como instituciones que apoyaban al movimiento social, como organismos técnico-políticos que apoyaban una dinámica y un sujeto que se estaba construyendo y que se expresaba principalmente en las organizaciones populares, en la actualidad se definen en función de líneas de trabajo, de las propuestas que realizan y de un mundo social de referencia, pero no necesariamente como instancias de apoyo. Antes, las ONG diseñaban un proyecto, lo presentaban a una agencia de cooperación y autoinducían su propia demanda en los sectores populares; hoy en día son las organizaciones sociales las que en muchos casos se acercan a las ONG con demandas muy concretas, que normalmente no pueden satisfacer por falta de presupuesto.

De cara al futuro, el sector privado tiene buenas perspectivas en políticas sociales, porque el Estado va a seguir sin crecer; el tema es qué papel van a jugar definitivamente las ONG. Por ahora, la estructura del Estado y la normatividad institucional están pensadas para favorecer la subcontratación de servicios de la gran empresa privada, en donde difícilmente caben instituciones que no tengan fines de lucro y quieran salirse de la rigidez de las propuestas estatales:

“Creo que la pelea está en si vamos a poder retener algún componente de lo que dio origen a las ONG en el pasado, que tenía que ver con ser expresiones autónomas de la sociedad civil, no animadas por finalidades de lucro y asociadas a la búsqueda de alternativas integradoras, participativas, etc., o si, simplemente por problemas financieros, vamos a terminar siendo buenos

o malos ejecutores de políticas sociales que tienen otra lógica” (miembro de la coordinadora de ONG de Chile).⁸

De momento no faltan ONG que todavía estén en la búsqueda de cómo lograr un mayor despertar de la participación ciudadana en un proceso constructivo, en el que las personas sean sujetos conscientes de su propio desarrollo, bajo los supuestos de que tal objetivo sólo se puede alcanzar mediante la participación organizada, y de que sería conveniente contar también con el apoyo del Estado a través de las municipalidades y las propias ONG como instituciones independientes del Estado. Un proceso, por otra parte, que algunos intentan vincular con la planificación participativa, modelo de gestión del que existen varias experiencias llevadas a cabo por algunas ONG en los últimos años y que no siempre ha logrado alcanzar el compromiso efectivo de los distintos actores implicados. Todo ello hace que no sea extraño que se esté implantando una visión menos dogmática, más posibilista y más consensuada de por dónde debe caminar el desarrollo de una sociedad.

La lucha contra la segregación, por la igualdad y la justicia, de momento aún se mantiene, aunque muy debilitada. Sigue ahí la opción por el trabajo con las organizaciones comunitarias, el microempresariado, etc., en defensa de la sociedad civil y de las pequeñas estructuras frente a un Estado tecnocrático, aliado de la gran empresa y del capital financiero. Las ONG que han dejado de creer en “proyectos alternativos” se han transformado en meras consultoras o en ejecutoras de políticas públicas, en “fundaciones” políticas al servicio de algún partido político, o simplemente han desaparecido.

Bibliografía

- Ábalo, J. (1988), “Organizaciones no Gubernamentales post 73”, documento de trabajo, Santiago de Chile, ILET.
- Bengoa, J. (1987), “La educación para los movimientos sociales”, *Preposiciones*, núm. 15, Sur, Santiago de Chile.
- Campero, G. (1987), *Entre la sobrevivencia y la acción política*, Santiago de Chile, ILET.
- García-Huidobro, J.E. y S. Martinic (1985), “Las instituciones privadas y la

⁸ Entrevista realizada a la dirección de la Coordinadora de ONG de Chile dentro del Proyecto de Investigación “Participación social y organizaciones de pobladores en Santiago de Chile y Lima” (Guerra, 1993).

educación popular: el caso chileno”, documento de trabajo, núm. 5, Santiago de Chile, CIDE.

Guerra, Carlos (1993), “Claves de la participación social en el contexto del neoliberalismo periférico”, tesis doctoral en sociología, Salamanca, Universidad de Salamanca.

Piña, Carlos (1989), *Las ONG en el ámbito urbano: desafíos y potencialidades*, Santiago de Chile, FLACSO.

Razeto, Luis (1984), *Las organizaciones económicas populares en la nueva coyuntura económica*, Santiago de Chile, PET.

Santa María, G. (1989), “Proyectos de generación de microorganizaciones productivas: la experiencia en sectores urbanos pobres de Santiago”, *Contribuciones*, núm. 63, Santiago de Chile, FLACSO.