



Revista de Ciencias Sociales (RCS)
Vol. VI, No. 3, Septiembre-Diciembre 2000, pp. 437-461
FACES - LUZ • ISSN 1315-9518

Las ONGs y el Estado en torno a las políticas sociales

Bobadilla Díaz, Percy*
Barreto Huamán, Engelbert**

Resumen

En las últimas décadas las organizaciones no gubernamentales y el Estado han trabajado a favor de los sectores menos favorecidos con diferentes enfoques, objetivos y actividades; sin embargo, en este proceso se han aproximado a partir de un conjunto de cambios en las concepciones del desarrollo y de los mecanismos para lograrlo, así como de las circunstancias en las cuales éste debe buscarse. En el artículo se intenta ensayar algunas ideas sobre las características de este proceso y las circunstancias a las cuales han respondido, así como bosquejar los puntos de encuentro, las posibilidades que representa, pero también las limitaciones que comprende.

Palabras clave: Organizaciones no gubernamentales ONG's, Estado, políticas sociales, relaciones estado y ONG's.

Recibido: 00-09-22 . Aceptado: 00-10-23

* Sociólogo. Especialista en Desarrollo Organizacional y Gestión en Recursos Humanos. Profesor-Investigador en la Facultad de Trabajo Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

E-mail: informet@terra.com.pe

** Sociólogo. Maestría en Sociología. Investigador y Analista de Proyectos del Instituto Apoyo.

E-mail: informet@terra.com.pe

NGOs and the State in Relation to Social Politics

Abstract

Over the last decades non-governmental organizations and nation states have worked in favor of the less favored sectors of the population with different perspectives, objectives and activities; however in this process they have gradually come together in terms of a series of changes in the conception of development and the mechanisms necessary to reach it, as well as in the circumstances in which development can be achieved. In this article we attempt to explain certain ideas as to the characteristics of this process and the circumstances in which there is response, as well as an outline of the points in common, the real possibilities and what they represent, and the limitations in this process.

Key words: Non-governmental organizations NGOs, State, social policy, government-NGOs relations .

Introducción

Una mirada retrospectiva a las condiciones de vida de la población, a sus intereses y objetivos, así como al Estado y a las ONGs, durante las últimas décadas evidenciaría una evolución en las relaciones, intervenciones y aportes de estos actores en la promoción del desarrollo.

Es en este marco, que las ONGs y el Estado han pasado por diferentes cambios y procesos todos relacionados básicamente a los enfoques y herramientas que han ido incorporando con la finalidad de reemplazar una intervención paternalista y dependiente del Estado, por un trabajo enfocado en el desarrollo de capacidades y opciones buscando la autogestión y sostenibilidad de sus programas y/o proyectos.

En ese sentido, este ensayo intenta rescatar las principales características del proceso de cambio de las últimas tres décadas y las

semejanzas del quehacer de estos actores en el desarrollo.

Todo esto ha comenzado a generar un cambio en las políticas sociales del Estado, incluyendo en ellas algunas experiencias exitosas de trabajo de ONGs, incorporando en la agenda pública nuevos temas y enfoques, e implementando proyectos públicos a través de estos organismos no gubernamentales.

Estos cambios se han producido luego de una década de agravamiento de la crisis económica a nivel latinoamericano y del inicio de un conjunto de reformas que han tenido efecto inmediato en el incremento de la pobreza. A esto hay que añadirle la disminución del financiamiento de la cooperación internacional y los nuevos enfoques que utilizan para la asignación de sus partidas presupuestales, entre los que se encuentran el trabajo mediante alianzas entre ONGs, la cooperación con los gobiernos locales y demás instancias del Estado, la inclusión de la perspectiva de género y

de medio ambiente, y la aplicación de herramientas de gestión en el desarrollo de sus proyectos y programas.

En este marco, es que el artículo ha sido elaborado y dividido en cinco partes. La primera hace referencia a los cambios en el Estado y en las actividades vinculadas a las políticas sociales y a la pobreza. En la segunda se mencionan algunas características de las políticas sociales a partir de un Estado en proceso de reformas que apuntan a lograr niveles de eficacia y eficiencia en su labor pero reconociendo el papel que cumplen otros actores en este proceso.

La tercera parte se refiere a los cambios que ha venido sufriendo las ONGs en las últimas tres décadas y de su progresiva incursión en actividades vinculadas a la lucha contra la pobreza.

La parte cuatro presenta las relaciones entre el Estado y las ONGs referidas a las actividades que ejecutan en torno a las políticas sociales.

La última parte, incluye algunas ideas sobre la coherencia del discurso y la práctica en torno a la participación de la población en las intervenciones del desarrollo. Finalmente se presentan las conclusiones.

Esperamos que el contenido de este artículo contribuya al debate y reflexión sobre las posibilidades de un trabajo conjunto entre Estado y ONGs, a través de alianzas estratégicas con finalidades comunes y que permitan converger las diversas potencialidades de cada uno de estos actores involucrados en el desarrollo, con el objeto de lograr mayores impactos y efectos en las poblaciones destinatarias.

1. Los cambios en el Estado y en las actividades vinculadas a las políticas sociales y a la pobreza

En los últimos años los Estados han venido sufriendo una serie de reformas, las cuales son conocidas como procesos de modernización. Dichos procesos tienen relación con el aumento de los déficit fiscales, las nuevas exigencias macroeconómicas de los organismos multilaterales y los cambios en el contexto socioeconómico que presionan hacia una adecuación o redefinición de sus roles económicos y sociales que permitan mayor competitividad en el marco de un mercado globalizado y dinámico. Estos procesos a su vez se alimentan de la idea de superioridad de la actividad privada.

En ese contexto se cuestiona el tamaño del Estado, sus funciones, el nivel de burocracia, y el costo que ésta representa para mejorar su rol económico y social. En tal sentido, la modernización o reforma del Estado se ha caracterizado básicamente por adecuarse a las restricciones presupuestales (la disminución del tamaño y del campo de acción del Estado depende de la disponibilidad del gasto), buscar el aumento de la eficiencia del aparato público (mejor uso de los recursos públicos, mayor satisfacción del ciudadano) y adaptarse a los cambios en la economía y en la sociedad (desregulación y flexibilización para permitir la competencia).

En este proceso de cambios hablar de políticas sociales o de cualquier otra política pública, no es lo mismo que en años anteriores. El enfoque seguido por la reforma y la voluntad política de los gobernantes, son los

principales elementos desde los cuales se definen los problemas que el Estado siente son su responsabilidad, los roles que le toca jugar frente a ellos, así como las organizaciones (agencias semi-privadas, servicios públicos, ONGs, voluntarios, u otro tipo de entidades) que se encargarán de la implementación de las tareas que tal responsabilidad implica.

Este proceso conduce a fortalecer su rol en ciertas áreas, disminuir su intervención en otras, asumir nuevas funciones, o dejar algunas de las actividades que tradicionalmente realizaba.

El Estado tiene que definir si se encargará de proveer directamente todos o parte de los servicios y productos que tradicionalmente brindaba, si facilitará o promoverá que otras organizaciones realicen estas tareas o si actuará solo como regulador de las mismas.

Lo que implica determinar los problemas que pasan a formar parte de las políticas públicas, los eventuales efectos de una no-acción en este campo y las alternativas o soluciones que se plasmarán en una estrategia de intervención, considerando los factores políticos, económicos y sociales que condicionarían su éxito (Vargas, 1995). Al respecto, y tal como sostiene Franco, una política pública, así como una política social además de la voluntad política requiere de conocimientos (Franco, 1994).

Estas alternativas o soluciones se llevan a cabo unas veces a través de un conjunto de actividades coyunturales y desorganizadas, o en otros casos constituyen un bloque coherente de medidas que en el contexto y de acuerdo a los objetivos parecen ser las más adecuadas y exitosas. Paralelamente se designan las organizaciones que se encargarán de su implementación, así como la normatividad y los recursos bajo los cuales iniciarán la misma.

Sin embargo, deben considerarse al menos los siguientes elementos para convertir las actividades planeadas en objetivos concretos:

- a) La coherencia entre los objetivos de las políticas en ejecución, sus actividades y la normatividad que las rige.
- b) El grado y tipo de comunicación que debe existir entre organizaciones encargadas de la implementación de las políticas
- c) Las características de las organizaciones responsables de la implementación de las políticas públicas (competencia y tamaño, control jerárquico de las decisiones y procesos, recursos económicos, tecnológicos, grado de comunicación interna en la organización, apoyo de los legisladores y funcionarios, y nexos formales e informales de la organización responsable con los grupos que elaboran las políticas y su agenda).
- d) Las condiciones económicas, sociales y políticas (cantidad de recursos, efecto sobre las condiciones socioeconómicas, apoyo político, atención de la opinión pública, efecto favorable o desfavorable sobre las elites, movilización sobre los grupos de poder).
- e) La actitud y orientación de los funcionarios hacia la política pública (aceptación, rechazo o neutralidad), así como la comprensión clara de los objetivos y de los mecanismos que para su implementación se han establecido y son necesarios.

Estos elementos condicionan el grado de éxito de una política pública como es la política social o la económica. Por lo que existe la posibilidad de ser bien diseñada pero mal implementada y en la práctica minimizar su efecto sobre los factores sociales, económi-

cos, tecnológicos o de otro tipo que intenta fortalecer o modificar (por ejemplo: disminuir la pobreza preservando el medio ambiente).

2. Algunas características de las políticas sociales a partir de un Estado reformado

Como sostiene Adolfo Figueroa, *“la política social es un conjunto de acciones, consistentes entre sí, dirigidas a proteger y promover el desarrollo de los recursos humanos en un país”*. A la vez, para el desarrollo de las capacidades de estas personas hay cierto acuerdo de los bienes y servicios básicos que sirven de insumo como son: empleo, servicios de salud y educación, el saneamiento ambiental y los bienes alimenticios (Figueroa, 1992).

Tradicionalmente las políticas sociales se han concentrado en ofrecer bienes y servicios como bienes públicos, es decir, ofertados por el Estado bajo un supuesto universalismo que se caracterizó por reconocer derechos a todos pero no materializarlos en la práctica (1). Sin embargo, han servido como un mecanismo de legitimación de la acción y de los objetivos del Estado que al que al menos en el discurso eran válidos y servían como un medio para garantizar un mayor grado de gobernabilidad.

A la vez, en la medida que el desarrollo de los recursos humanos contribuye al desarrollo del país, pueden éstos ser vistos como una inversión social. Ello cobra mayor importancia en los pobres, en cuyo caso estas capacidades por ser uno de los pocos recursos con que cuentan deben ser potenciados para permitirles insertarse mejor en las actividades que el desarrollo socioeconómico implica, y no ser excluidos de este proceso.

Uno de los elementos presentes en la revisión de cualquier política social es la relación

que existe con la política económica, debido a los efectos económicos y sociales que generan. La relación de ambas ha conducido en los últimos años a que entre algunos políticos y economistas exista la idea que “la mejor política social es la política económica” aludiendo a la innegable relación entre ambas (2).

De esta forma, se supone que al producirse el crecimiento económico y aumentar los niveles de empleo e ingresos de las familias, éstas podrán acceder a un conjunto de bienes y servicios públicos o privados para iniciar el proceso de reversión de las características que tradicionalmente se han asociado a los pobres.

Se piensa entonces que los servicios que antes eran brindados por el Estado, o aquellos que se originan de las nuevas necesidades de la población; serán mejor brindados por empresas privadas en competencia; presentándose al mercado como una gran palanca hacia el desarrollo socioeconómico y como medio para redefinir las relaciones sociales y de producción. Sin embargo, la interacción entre las políticas económicas y sociales debe verse bajo la hipótesis que el crecimiento económico es la condición necesaria, aunque no suficiente para la reducción de la pobreza (3).

Asociado a este supuesto aparece la idea de abordar las políticas sociales y económicas conjuntamente como políticas integradas, considerando los objetivos, las actividades y los efectos de ambas, pero en la práctica todavía se ha avanzado poco en esta perspectiva (4).

De esta forma, el Estado tiene un mayor rol en materia de política social articulada y armonizada con las políticas económicas, lo que es reconocido tanto desde los organismos multilaterales vinculados a la región (BID, BM, FMI); así como desde los acuerdos mundiales sobre lucha contra la pobreza (5).

En este contexto, se han reducido progresivamente los recursos del Estado para atender las actividades propias de la política social bajo el marco del modelo del Estado de Bienestar (6), además de haber cambiado la forma de entender las necesidades o problemas de la población y el grado de responsabilidad frente a ellas, replanteándose las formas tradicionales de intervención estatal dirigidas a programas nacionales con estrategias asistenciales.

Frente a ello, los estudiosos de las políticas sociales señalan la existencia de una renuncia por parte del Estado a la responsabilidad social que tenía sobre los tradicionales servicios o productos que brindaba a través de su transferencia a las empresas, a las ONGs y a otras organizaciones; o que por el contrario no han sido transferidos ni son proporcionados, es decir, han salido de la agenda pública y por tanto, de la atención del Estado.

Paralelamente a este proceso, y sobre todo debido a los programas de ajuste y estabilización emprendidos en los últimos años, los Estados han dado una serie de medidas de compensación social para atender al mayor número de pobres que estos programas generan al inicio de su implementación y con ello reducir los costos sociales que traen consigo, evitando de esta manera que sean inviábiles (7). Para lo cual, en el caso peruano, se estableció el FONCODES (8), siguiendo el modelo de los Fondos de Inversión Social (FIS).

Este tipo de Fondos de carácter compensatorio, es concebido como un programa coyuntural, focalizado y financiado con recursos externos, con el propósito de generar iniciativas de la población organizada para la implementación de proyectos. Siendo, estas características las que los diferencia de las políticas sociales que son o deberían ser permanentes, universales y financiadas con recursos corrientes (Sánchez, 1996). En consecuencia

se podría diferenciar los gastos sociales en educación, salud, vivienda y empleo de los Fondos de Compensación o programas coyunturales de alivio a la pobreza (9).

Al respecto el FONCODES desde su inicio concentró una parte importante de los recursos destinados a la lucha contra la pobreza. En 1999, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas FONCODES obtuvo el 21.1% de dicho presupuesto, siguiéndole en importancia la inversión en educación y el presupuesto destinado a los Programas financiados dentro del Gasto Social Básico (servicios básicos de salud, educación y justicia), tal y como se aprecia en la tabla I.

Pese a que la distribución del presupuesto varía de una organización a otra, sus actividades muchas veces coinciden en ámbitos geográficos, en enfoques o en servicios y productos que ofrecen a la población, aunque son focalizadas y evaluadas en función a distintos criterios. Aunque debe diferenciarse las organizaciones que funcionan bajo normatividad pública y las que se crean como programas especiales al estilo de islas dentro de la Administración Pública.

Estos programas especiales no sólo funcionan con una normatividad, organización y régimen similar al de la actividad privada, sino que dado los mayores niveles de gasto y el enfoque que guía sus actividades, permiten reclutar profesionales mejor capacitados y más motivados por los beneficios y las facilidades con las que cuentan para la realización de su trabajo. En tal sentido, sólo se necesita comparar a un trabajador de un proyecto especial con uno del Ministerio de Salud o de Educación para ver las diferencias.

Lo anterior no debería ser obstáculo para garantizar la coherencia entre las normas y objetivos de las políticas en ejecución, y permitir la coordinación entre las instituciones

Tabla I
Programas de lucha contra la pobreza según presupuesto asignado en 1999

Programas de lucha contra la pobreza	Millones de nuevos soles	Porcentaje del presupuesto
Presidencia del Consejo de Ministros	5	0,1
Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano	68	2,0
Programa de Apoyo al Repoblamiento	16	0,5
Cooperación Popular	17	0,5
Ministerio de la Presidencia	113	3,3
Comisión de Fomento de la Privatización	25	0,7
Ministerio de Energía y Minas	118	3,4
Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y Salud	120	3,5
Ministerio de Economía y Finanzas (Programa de Vaso de Leche, etc.)	312	9,0
Ministerio de Salud (Seguro de Salud Escolar, etc.)	133	3,8
Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Vivienda y Construcción.	195	5,6
Ministerio de Agricultura (Manejo de cuencas y conservación de suelos, titulación y registro de tierras, etc.)	359	10,3
Programa Nacional de Asistencia Alimentaria	300	8,6
Gasto Social Básico	493	14,2
Ministerio de Educación (Programa de mejoramiento de la calidad de la educación primaria, etc.)	467	13,5
Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)	732	21,1
Total Programas de Lucha contra la Pobreza	3,472	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

encargadas de actividades asociadas a la política social. Sin embargo, las características de estas organizaciones, los recursos con que cuentan, la búsqueda de protagonismo y de legitimación de sus actividades, así como la voluntad y aptitud de sus funcionarios mencionadas anteriormente aparecen como limitantes de dicha política. Estos elementos guardan estrecha relación con el uso eficiente de los re-

ursos presupuestarios asignados y con los enfoques bajo los cuales organizan y orientan su quehacer.

Un ejemplo de esta falta de integración de los programas sociales se encuentra en el caso de los programas de nutrición en donde tenemos simultáneamente: 1) los programas del Ministerio de Economía y Finanzas (Vaso de Leche), 2) del Ministerio de Promoción de

la Mujer y Desarrollo Humano -PRONAA (10)-, 3) del Ministerio de Salud (Programa de Salud Básica, Programa de Compensación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo), 4) de los Ministerios de Educación y de la Presidencia (Programa de Desayunos Escolares-FONCODES). La articulación de esfuerzos basados en la cooperación y coordinación de todos los programas mencionados anteriormente podría conducir a niveles de eficiencia mayores a los que eventualmente puedan conseguir de forma individual; así como lograr mayores impactos y efectos en los resultados que buscan.

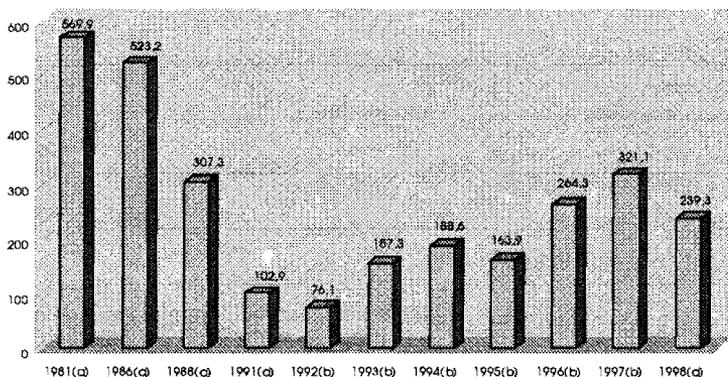
Adicionalmente, debe considerarse una caída sustancial en el gasto social real en los ochenta no recuperado posteriormente, de esta forma en el gasto social de 1990 representa el 16% de los gastos totales del gobierno

central (11) y 27% de lo gastado en el área social en 1980 (Banco Central de Reserva del Perú, 1993).

A la vez, en 1990 el gasto social per cápita representaba la quinta parte de lo que había sido en el año 1980 (Gráfico 1). Esta reducción en el gasto social debe verse en relación al desarrollo de un conjunto cada vez mayor de necesidades en la población, producto de la crisis económica, de la hiperinflación y de la aplicación de los programas de ajuste desde agosto de 1990.

Frente a este deterioro y luego de un reducido presupuesto asignado a los sectores sociales a inicios de los noventa, se presentó una recuperación o incremento del gasto social; según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) se registró una mejora de 4.2 veces entre 1992 y 1997 (12).

Gráfico 1
Gasto social por habitante
(en nuevos soles constantes de 1994)



Elaboración Propia

Fuente: (a) Banco Central de Reserva citado en Muñoz Portugal, Ismael. Políticas sociales y estrategias para combatir la pobreza. En Centro Latinoamericano de trabajo Social. Temas actuales de trabajo social latinoamericano. Lima, CELATS, 1998

(b) INEI. Todas las fuentes coinciden en que hay reducción de la pobreza. Informe ejecutivo de septiembre de 1999.

Sin embargo, en 1998 no representaba ni la mitad de lo que fue en 1981 (Muñoz, 1998).

Por lo que se busca que el Estado impulse una política económica articulada coherentemente a la política social, adicionalmente al incremento del gasto social per cápita y a la focalización del mismo. Con ello se contribuiría a revertir con mayor eficiencia los niveles de pobreza y las características que tradicionalmente han acompañado a los pobres agudizados como efectos inmediatos de las políticas de reformas emprendidas en nuestro país.

Sin embargo, la política social no ha podido articularse a la política económica, sino por el contrario se ha destinado a reducir sus efectos impidiendo la inviabilidad social de las medidas (13), ha incluido criterios de focalización reduciendo el universalismo de años anteriores, a posibilitado o alentado la aparición de servicios diferenciados en función a la capacidad de pago de los potenciales usuarios, los que tienen muchas veces relación directa con la calidad del servicio brindado y el tipo público o privado de la institución

que los proporciona, y ha alentado la participación de la sociedad civil en ella.

En consecuencia y también debido al trabajo de las organizaciones vinculadas a la pobreza (entre ellas la Iglesia) la pobreza se esta reduciendo. Esta disminución en los niveles de pobreza oscila entre -5.1% y -9.8% según diversas fuentes para el periodo 1994-1997, sin embargo, la alta proporción de pobres deja retos importantes. En 1997, según datos del INEI, 3 millones 909 mil personas se encontraban en condición de pobreza extrema y 5 millones 301 mil personas en pobreza no extrema, lo que equivale a 15.9% y 21.7% respectivamente de la población total del país (Tabla II).

3. Las ONGs y su relación con actividades vinculada a las políticas sociales y a la pobreza

Las ONGs han ido consiguiendo un mayor espacio en actividades vinculadas al desarrollo de los sectores menos favorecidos;

Tabla II
Evolución de la pobreza según diferentes instituciones

Instituciones	1994 1/	1997	Var. % 1997/94
CUANTO a/	53,4	50,7	-5,1
BANCO MUNDIAL b/	53,5	49,0	-8,4
CEPAL c/	41,0	37,0	-9,8
INEI 1/d/			
Con Línea de Pobreza*	47,8	43,5	-9,0
Con Necesidades Básicas Insatisfechas	48,8	45,8	-6,1

* Con método del ingreso

1/ Las cifras del INEI son del año 1995

Fuente: a/ CUANTO, Perú en Números 1999.

b/ BANCO MUNDIAL, Poverty and Development in Perú, 1994-1997.

c/ CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1998.

d/ INEI, Perú: Niveles de Vida y Pobreza, 1997.

a pesar de las diferencias que existen asociadas a su tamaño, ámbito de intervención, envergadura de sus proyectos, líneas de acción, e inspiración ideológica, la sociedad ha logrado identificarlas y adscribirles un rol que intenta ser protagónico y orientador de las políticas sociales del país (14).

Las ONGs progresivamente se han hecho más importantes en el mundo del desarrollo, al respecto el Banco Mundial en 1996, estimaba que más del 15% del total de la cooperación internacional se canalizaba a través de ONGs y que su número oscilaba entre 6,000 y 30,000 ONGs nacionales en países en vías de desarrollo, (aunque estas cifras eran consideradas incompletas). A la vez en 1993, una tercera parte de los proyectos financiados por este Banco incluían alguna forma de participación de las ONGs y en 1994 representaba la mitad de sus proyectos (15).

La participación de las ONGs es también notable en nuestro país, su origen se asocia a los cambios que enfrenta nuestra sociedad y a los marcos interpretativos difundidos entre los intelectuales a partir de la segunda mitad del siglo XX, en el marco del fin del Estado oligárquico, pero su trabajo se aprecia más nítidamente a partir de los años 70 período en el que son conocidas como "centros".

En estos años las acciones del Estado plantea un discurso desarrollista urbano-industrial y se orientaban a la ejecución de proyectos y programas micro-regionales o regionales, mientras en las zonas rurales la Iglesia tenía la mayor presencia.

Si bien no todas las ONGs dada su heterogeneidad, pueden incorporarse en esquemas clasificatorios es posible encontrar algunas características comunes a la mayoría de ellas, las cuales se presentan en la tabla III.

Hacia los años 70, el país experimenta importantes cambios en relación a los cuales

las ONGs articulan su trabajo. En este período junto a los movimientos sindicales y barriales en las ciudades y los movimientos campesinos en el área rural, las ONGs inician sus actividades bajo un rol reivindicativo de los derechos y necesidades de población representada por estos movimientos, el marco interpretativo para las ONGs es la Teología de la Liberación, la Teoría de la Dependencia y el Marxismo, bajo los cuales el Estado es visto como garante de un orden injusto y representante de los intereses de la clase dominante y del imperialismo.

El rol que conciben entonces las ONGs es de concientizar y fortalecer a los movimientos sociales, con el apoyo solidario de varias instituciones financieras. Adicionalmente desarrollan investigaciones sobre la realidad del país en los marcos interpretativos descritos anteriormente.

Las demandas por servicios, por derechos laborales o por el acceso a tierras, ceden el paso a nuevas necesidades en la década siguiente, sobretudo cuando la crisis económica y el contexto de violencia presionan por necesidades más inmediatas contribuyendo simultáneamente a la desorganización de los movimientos sociales.

En este contexto, sin que impliquen un abandono de las demandas anteriores, se prefieren la autogeneración del empleo y las estrategias de sobrevivencia. Las ONGs sin dejar completamente su rol anterior inician nuevas líneas de trabajo que progresivamente se priorizan. Las cuales están asociadas a la alimentación, la salud y a la generación de autoempleo, a la vez en el ámbito rural se realizan actividades de transferencia tecnológica y de apoyo a la producción, mediante de proyectos de escala menor dada la percepción de ineficacia en estos temas que tienen del Estado.

Adicionalmente, la apertura democrática luego de los gobiernos militares y con ello

Tabla III
Características de las ONGs

Características de las ONGs	Período		
	70	80	90
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> • Dictadura de las FFAA. • Reformas en el sector obrero y campesino. • Campesinos que no se benefician por la reforma. • Apoyo a modelo de industrialización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transición democrática (apertura de municipios, parlamento, regiones) • Crisis económica • Violencia política • Estrategias de sobrevivencia • Autogeneración de empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Hegemonía del orden neoliberal. • Programas de ajuste y de reforma • Crisis de los partidos, de los gremios y de las organizaciones populares • Despolitización de las organizaciones de la población • Perdida de significado político de las organizaciones populares • Crecimiento de organizaciones microempresarias
Discurso de las ONGs	<ul style="list-style-type: none"> • Actores populares (obrerros, campesinos) eran los que harían el cambio social y se apoya su estrategia reivindicativa y de negociación 	<ul style="list-style-type: none"> • Adquiere importancia la idea de ciudadanía, de la regionalización y del desarrollo de estrategias de sobrevivencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Adquiere importancia los discursos de las organizaciones multilaterales
Énfasis de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Organización popular • Educación popular (Concientización y formación) 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación y apoyo a la gestión local • Proyectos relacionados con la calidad de vida de la población y estrategias de sobrevivencia (alimentación, salud, consumo) • Transferencia de tecnología y apoyo a la producción de la economía campesina • Trabajo en ciudadanía y derechos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de los sectores excluidos al mercado con microfinanzas y comercialización • Definen actividades en función a la disponibilidad de financiamiento
En lo urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Lucha por el lote de vivienda y por los servicios • Mejorar la capacidad de demanda y negociación de los trabajadores asalariados 	<ul style="list-style-type: none"> • Inserción social de los desplazados • Estrategias de sobrevivencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Pequeño y microempresario • Mayor peso a la idea de ciudadanía y género.

Características de las ONGs	Período		
	70	80	90
Actores en lo rural	<ul style="list-style-type: none"> • Movimientos campesinos estructurados alrededor de la lucha por la tierra 	<ul style="list-style-type: none"> • Lo comunal, el campesino y el rol de las organizaciones populares agrarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Productor agropecuario
Investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Componente importante orientada a la interpretación de la realidad peruana 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye la visión de género y medio ambiente 	
Marco de referencia	<ul style="list-style-type: none"> • Teoría de la dependencia, teología de la liberación y nueva izquierda marxista 	<ul style="list-style-type: none"> • Se incorpora la visión de género y medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • El mercado
Tendencia	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción financiada 	<ul style="list-style-type: none"> • Especialización y profesionalización del trabajo de promoción 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción autofinanciada • A funcionar como contratistas de proyectos del Estado y de las agencias internacionales de desarrollo
Gestión de las ONGs			<ul style="list-style-type: none"> • Presión internacional por incluir planificación estratégica, planes operativos, monitoreo y evaluación de impacto.
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Concentración de la ayuda internacional (16) en base a la solidaridad y paternariado 		<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades crecientes para obtener financiamiento, pero basados en formulación seguimiento y evaluación de los proyectos mediante informes detallados • Financiamiento del Estado • Financiamiento directo de agencias multilaterales y bilaterales • Autofinanciamiento mediante actividades empresariales (microcrédito) y la venta de servicios
Formación de redes y consorcios	2 redes y/o consorcios	37 redes y/o consorcios	Hasta 1992: 11 redes y/o consorcios

Características de las ONGs	Período		
	70	80	90
Relación con el Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Contra estatales, apuntaban a que los actores sociales se apropiaran del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Interés por la regionalización y el trabajo con los gobiernos locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo en convenio con el estado y accesos a recursos de los programas del PRONAA, FONCODES; y del ministerio de Salud.
Imagen del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Garante de un orden que se pretende cambiar e instrumento de poder de la clase dominante • Visión crítica del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • En transición a la democracia, se trata de influir en la agenda pública como grupo de presión 	<ul style="list-style-type: none"> • Retiro creciente y reducción del Estado

Elaboración propia en base a: Valderrama, Mariano. Cambios y fortalecimiento institucional de las ONGs del Perú. Ballón, Eduardo. ONG, sociedad civil y desarrollo. Arnillas, Federico. Los centros caminos recorridos y por recorrer.

la llegada de los líderes populares a las municipalidades, son el espacio que aprovechan las ONGs para brindar asesoría intentando dar mayor cobertura a sus propuestas anteriormente limitadas a sus proyectos y espacios locales de intervención.

En este escenario el acercamiento de las ONGs a los primeros niveles del Estado, es decir, a los gobiernos locales parece ser el inicio de una serie de proyectos que eventualmente podrían funcionar conjuntamente. Pero en general las acciones de ambos actores evidencian un enfrentamiento ideológico, político y en las estrategias de intervención para la realización de los proyectos y programas de desarrollo.

En los noventa el agravamiento de la crisis, el proceso inflacionario, la incapacidad de generar suficientes recursos para atender los servicios públicos y el pago de sus compromisos financieros externos, así como las limitaciones de la administración pública concebida como ineficiente y corrupta, conduce a iniciar un conjunto de reformas y programas alentados por los organismos multilaterales

como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

Los programas de ajuste terminan por establecer nuevos principios en la forma que el Estado asigna recursos y ejecuta sus actividades, a la vez se inician procesos de reforma de la actividad pública, con lo que la imagen del Estado necesariamente es otra.

Paralelamente a este proceso, la flexibilización del mercado de trabajo, la apertura comercial, la promoción de las inversiones y las privatizaciones, conducen inicialmente a un agravamiento en la condición de pobreza, a una mayor exclusión social y a la fragmentación de los movimientos y de las organizaciones populares, estableciéndose nuevas condiciones para el trabajo de las ONGs.

El mercado cobra importancia y se convierte en un referente importante en el trabajo de las ONGs, de esta forma el campesino se convierte en productor agropecuario y el comerciante o productor informal en el pequeño o microempresario. El mercado entonces, se percibe como un mecanismo que debe aprovecharse para generar el desarrollo de los

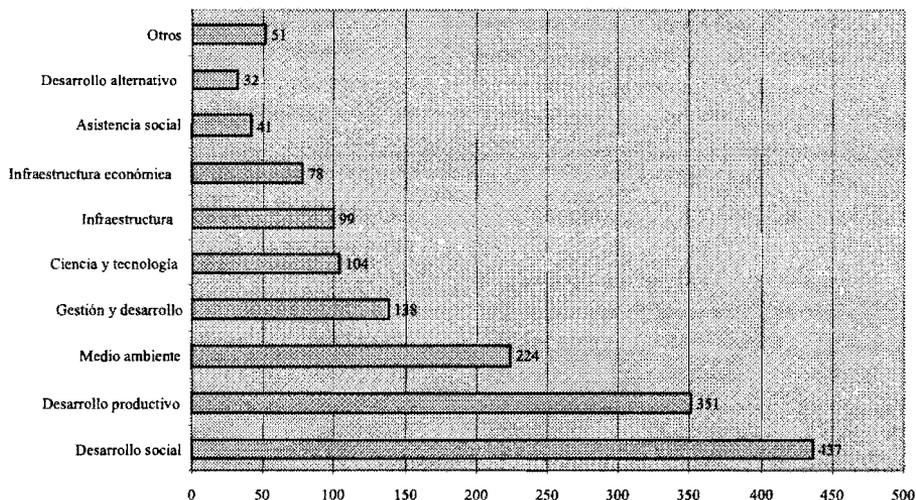
grupos de población con los que trabajan las ONGs, presentando discursos orientados al desarrollo sostenible con énfasis en el fortalecimiento de capacidades humanas y equidad en las relaciones entre las que destaca el enfoque de género.

Progresivamente aumentan las ONGs que ponen énfasis en la línea de asesoría técnica, en la capacitación y en la formación; perdiendo espacio las actividades destinadas a publicaciones, investigación y comunicaciones, y el apoyo a la población barrial y obrera (Beaumont y otros, 1996a). De esta forma, las áreas temáticas en las que se concentra el trabajo se orientan principalmente al desarrollo social, desarrollo productivo y medio ambiente (28%, 23% y 14% respectivamente) según datos oficiales consignados en el Directorio de ONGD vigentes elaborado durante 1999 por la Secretaría de Cooperación Técnica Internacional (SECTI) y PACT (17) (Gráfico 2).

Para facilitar la realización de actividades en áreas temáticas similares, la coordinación de acciones dentro del mismo ámbito geográfico o la obtención de fondos durante las últimas décadas las ONGs han establecido mecanismos de coordinación (18). Paralelamente han diversificado sus líneas de trabajo y se han especializado en ellas, de esta forma una ONG generalmente incorpora más de un área temática incluyendo en su trabajo la perspectiva de género y/o medio ambiente.

A la vez, aparecen nuevos actores (microempresarios, mujeres organizadas, jóvenes, niños, parceleros y pequeños agricultores.) de interés para las ONGs en el contexto de reducción drástica de financiamiento de la cooperación internacional hacia América Latina y/o del aumento de la demanda y lucha para conseguir estos fondos por parte de una mayor cantidad de actores sociales del sector público y privados.

Gráfico 2
Participación por área temática de las ONGs



Fuente: SECTI-PACT: Directorio de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo.

En este contexto se plantea la idea que las ONGs han ingresado en un periodo de crisis de identidad debido a: 1) la pérdida de discursos orientadores y al resquebrajamiento de los paradigmas que inspiraron su trabajo durante años, 2) a una relativa separación de las organizaciones populares y las cuales se fragmentan y pierden espacio, 3) a la marcada dependencia del financiamiento externo que implica una apropiación (consciente o no) de los discursos y modelos bajo los cuales las agencias exteriores buscan contribuir al desarrollo en países como el nuestro (19).

En este contexto, las ONGs tienen que competir más entre ellas apoyándose en unos casos en sus redes y consorcios, crean empresas o venden servicios en busca de ingresos que les permita financiar sus actividades, progresivamente incorporan nuevos criterios e instrumentos de gestión (eficiencia, eficacia, control de calidad, evaluación costo/beneficio, etc.), y establecen vínculos con la empresa privada y el Estado.

Las ONGs en su relación con el Estado unas veces critican la política social en marcha y otras se adaptan a ella, realizando por delegación o conjuntamente actividades de

proyectos estatales, incentivadas por la ausencia de recursos y las oportunidades que éste brinda. En este sentido, puede entenderse que el 60% de las ONGs consignadas en el Directorio de ONGs publicado en 1996 por el SECTI, se formen a partir de 1991, siendo conocidas como las ONGs Foncodistas, las que han tenido un funcionamiento esporádico en función de la oferta de recursos del FONCODES o de otros programas de emergencia.

Pese a estos cambios, las ONGs no han podido superar completamente sus debilidades, las pueden poner en riesgo su propia existencia y a las cuales no podemos dejar de referirnos (Tabla IV).

4. Interrelaciones entre las actividades del Estado y de las ONGs en torno a las políticas sociales

El trabajo que han realizado las ONGs y el Estado durante varios años, no ha evidenciado impactos considerables a nivel económico, social y cultural, aun habiendo contado con financiamiento y apoyo importante. En el caso de las ONGs se percibe

Tabla IV
Fortalezas y debilidades de las ONGs

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none">• La especialización en el campo del desarrollo• La capacidad de innovación y adaptación• El empleo de metodologías participativas y cercanía con la población beneficiaria.• El compromiso y énfasis en su quehacer.• La relación costo-efectividad de su trabajo.• Progresiva incorporación de instrumentos de gestión en su trabajo.	<ul style="list-style-type: none">• La limitada capacidad financiera y dependencia del financiamiento externo.• Los bajos niveles de autosostenimiento• Impacto de sus intervenciones limitadas a áreas locales• Débiles sistemas de información para determinar la eficiencia e impacto logrado.

Elaboración propia basada en World Bank's Partnership with Non-Governmental Organizations (Página Web del Banco Mundial).

cierta fragmentación en el desarrollo dado que sus intervenciones son parciales y unas veces solitarias, mientras en el Estado muchas veces se intervine poniendo énfasis en un aspecto que anula o opaca otras variables.

Sin embargo, la relación entre ONGs y organizaciones públicas encargadas de la política social ha crecido, y con ello las posibilidades de generar un mayor impacto de sus intervenciones en favor de los grupos más pobres. De esta forma el énfasis se pondría en los problemas y oportunidades de la población y no en las premisas ideológicas que los mantuvieron separados por muchos años. Sobretudo en un contexto de escasez de financiamiento externo, en la que las agencias de cooperación emplean criterios más técnicos para otorgar fondos y exigen progresivamente medir y demostrar los efectos e impactos de las intervenciones que solventan.

Todo ello ha influido para que el Estado y las ONGs incluyan instrumentos de gestión en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo, y que incorporen activamente a la población en este proceso para apoyar la sostenibilidad de los logros alcanzados y la búsqueda de equidad. En este sentido, la tendencia de una participación más activa y con mayor compromiso e involucramiento por parte de la población objetivo a través de procesos de planificación participativa y de promotores comunales tanto en la transferencia de conocimientos y habilidades técnicas productivas, son aspectos que favorecen la sostenibilidad de los proyectos o programas de desarrollo social.

Si bien el trabajo de las ONGs y del Estado difieren en cobertura, tamaño de recursos, participación de la población, etc.; también coinciden unas veces en temas, ámbito de intervención y en población beneficiaria, así

como en metodologías similares de intervención que expresan códigos comunes y enfoques compartidos, como ha venido ocurriendo desde la década del 90.

A la vez, la relación de antagonismo entre el Estado y las ONGs y las desconfianzas mutuas se vienen rompiendo, esto no quiere decir que cada uno de ellos abandone y deje de materializar lo que sus objetivos institucionales le indican. Pues pese a la discrepancia y críticas mutuas entre ambos sectores, se han establecido proyectos del Estado que involucran la participación de algunas ONGs (20).

Lo anterior es una tendencia en los gobiernos de casi todas partes del mundo e incluso las agencias de cooperación internacional prefieren este tipo de compromisos, dadas las limitaciones en los impactos socioeconómicos conseguidos desde las formas clásicas de intervención en proyectos de desarrollo.

El acercamiento de las ONGs y del Estado en nuestro país, se inició generalmente en los gobiernos locales de corte popular, luego del proceso de retorno a la democracia (Gamero) y en ese mismo contexto de la participación de la izquierda y de las organizaciones de base en la política (Valderrama) que trajeron como consecuencia la reformulación del papel tradicional que se le adscribía al Estado (21).

La disposición al trabajo de las ONGs con el Estado ha sido influida por las dificultades en la obtención de financiamiento, por la similitud de discursos y objetivos que aparentemente tienen, así como por los ex-miembros de las ONGs que se han incorporado a algunas instancias del Estado con las que se facilita el diálogo. En ese sentido, una de las características de la dinámica es centrarse en objetivos concretos y comunes buscando el desarrollo,

independientemente de los matices ideológicos vinculados o atribuidos a su identidad organizacional.

El trabajo con el Estado, además de acceder a recursos permite nuevos espacios de validación de propuestas o de experiencias exitosas. Estas mismas premisas permitieron a las ONGs trabajar con organizaciones empresariales (especialmente bancos) con la finalidad de financiar actividades para las cuales no lograban fondos.

Aunque, el objetivo de las empresas era contribuir al desarrollo de los sectores de población a los cuales las ONGs venían prestando ayuda, no confunden su lógica y fines institucionales con las de sus contrapartes (22). Pero progresivamente se ha evidenciado la sensibilización de un sector de la empresa privada que les ha permitido incorporar finalidades de orden social en beneficio del país, compatibilizando la lógica de la rentabilidad con la lógica del desarrollo social.

En este contexto, los Estados también se han aproximado a las ONGs al necesitar instituciones que sirvan de instrumentos de su quehacer convirtiéndose en instancias operativas o ejecutoras de ciertas actividades (como ocurre con las ONGs que trabajan con FONCODES) o debido a las exigencias de la cooperación bilateral y multilateral (Fondos contravalor y organismos como el Banco Mundial). La ventaja de trabajar con organizaciones no gubernamentales, se basa en su experiencia en actividades similares a las que busca desarrollar el Estado en el marco de las reformas que se ha propuesto y con enfoques en los que las ONGs tienen algunos años de experiencia.

Asociado a estos acercamientos entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales se encuentra la poca capacidad de las ONGs para sistematizar y replicar sus experiencias,

observadas hacia finales de los 80 por las entidades de cooperación, lo que ha condicionado un cambio en la metodología de las agencias norteamericanas y europeas. Este cambio implicaba el reconocimiento de que no podían las ONGs superar el espacio de intervención local, por lo que se requería la presencia complementaria del Estado (Sánchez, 1996b).

Sobre lo planteado, Beaumont (1996) en un trabajo recientemente ha encontrado relaciones de complementariedad y competencia entre el Estado, las empresas y las ONGs cuyos aportes, actualizados y complementados, se presentan en la tabla V.

En este contexto, se busca la incorporación de nuevos temas en la agenda pública o que temas ya tratados en ella se aborden desde una nueva perspectiva, en base a conocimientos, principios y experticias exitosas de las ONGs. Lo que representa el primer paso para su posterior incorporación en una política pública nueva o en marcha, generalizándose los aportes de las organizaciones no gubernamentales al contar con más recursos e instrumentos, y con la obligatoriedad implícita de toda política de Estado. Por lo que la formación de las redes o consorcios de las ONGs apuntan a lograr una posición más sólida en su capacidad de interlocución frente al Estado.

Siendo más importante en un escenario donde la presión de viene difundiéndose un conjunto de coherentes con los proyectos que financian, en ese sentido por ejemplo.

A la vez, la aparición de los proyectos o programas especiales dentro de la administración pública ha permitido incorporar un conjunto de profesionales procedentes de las ONGs o formados académicamente con los miembros de estas organizaciones, lo que contribuye a la formación de un conjunto de nociones, conceptos y enfoques más o menos coherentes entre los discursos de estos progra-

Tabla 5
Relaciones de las ONGs con Empresas y el Estado

Actores	ONG	
	Relaciones de Complementariedad	Relaciones de Competencia
Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de proyectos financiados por el Estado. • Venta de servicios al Estado (capacitación, evaluaciones, diagnósticos, etc.) • Coordinación de actividades 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución simultanea de proyectos en las mismas líneas de trabajo y zonas geográficas • Establecimiento de mecanismos de presión para influir en la formación de la agenda pública o presentar propuestas alternativas
Empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Fondos de garantía en bancos (la ONG lleva y califica al cliente) • Venta de servicios a la empresa (capacitación, asesoría, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ofertas similares entre empresas y ONGs: crédito productivo y de vivienda, consultorías, etc.
ONGs	<ul style="list-style-type: none"> • Consorcios, mesas de trabajo, redes temáticas, ofertas coordinadas de servicios a terceros • Proyectos conjuntos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disputa por los mismos grupos destinatarios y gobiernos locales • Oferta de servicios no coordinada.

Elaborado basándose en la actualización hecha a los aportes de Beaumont presentados en ONGs. Algo de Estado, algo de Empresa.

mas estatales y de las ONGs (mejora de las condiciones de vida, igualdad de género, protección del medio ambiente, promoción de la mujer, provisión de servicios básicos, etc.) de lo que buscan y de los mecanismos para lograrlo. En el mismo sentido actúan los enfoques y propuestas de políticas públicas difundidos por los organismos multilaterales.

Las semejanzas que se generan a nivel de los enfoques, objetivos, actividades y población destinaria, permiten identificar cierto paralelismo entre la política social y el trabajo de las ONGs (tabla VI), pudiéndose establecer coordinaciones que permitan un trabajo conjunto con mayores niveles de eficiencia e impacto.

En este contexto, es posible identificar diferentes tipos de relaciones, aunque no necesariamente involucran a todas las organizaciones estatales o no gubernamentales, pero representan el punto de partida para un trabajo

conjunto entre ellas. Estas relaciones se pueden agrupar en tres grandes grupos:

Relaciones de cooperación

Se produce el trabajo coordinado entre organizaciones del Estado y las ONGs, como son los casos de FONCODES, del PRONAA o del sector salud. A la vez, se alimenta la posibilidad de crear, fortalecer o dinamizar espacios de concertación y negociación entre los diferentes grupos y organizaciones a partir de un conjunto de códigos, estrategias de intervención mínimamente compartidos entre el Estado y las ONGs.

Pese a que estas relaciones pueden darse en algunos temas en otros pueden haber profundas diferencias, pero la idea es avanzar sobre las coincidencias que permitan un trabajo conjunto, aunque los motivos por los cuales los actores se comprometen a esta coopera-

Tabla 6
Características del trabajo de las ONGs y de la Política social

Características	ONGs*	Política social
Áreas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Salud, educación, alimentación y empleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud, Educación, alimentación y empleo y otros temas
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Limitados a los proporcionados por la cooperación 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitados a los proporcionados por la cooperación y a la que puede proporcionar el tesoro público
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> • Local • Nacional sólo en DD.HH y comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Nacional
Carácter normativo	<ul style="list-style-type: none"> • No tiene 	<ul style="list-style-type: none"> • Que establece las medidas, los objetivos y las actividades con cierto grado de obligatoriedad
Incurción en los temas	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto de emergencia social, ligado a la crisis y la aplicación de las políticas de ajuste y reforma 	<ul style="list-style-type: none"> • Como complemento y en dependencia a las políticas económicas, pero en el marco de las políticas de ajuste y reforma
Aptitud frente a la política social	<ul style="list-style-type: none"> • Crítica, adaptación • Inter mediación entre la sociedad y el Estado 	-

Elaboración propia. * Beaumont, 1996.

ción pueden ser completamente disimiles (necesidad de fondos o recursos, requerimiento de un ente ejecutor, de asesoría, legitimidad, aprovechamiento de la experiencia, mejorar las condiciones de salud, etc.)

Relaciones de conflicto

Se establecen enfrentamientos entre las instancias del Estado y de las ONGs, sobre temas, formas de intervención, respeto a poblaciones, medio ambiente, normas y derechos, etc. Este ha sido el contexto en el cual las ONGs comienzan a realizar sus actividades hace algunas décadas, y ha caracterizado la relación entre las ONGs de Derechos Humanos y el Estado en el periodo de violencia política que vivió el país.

Este tipo de relaciones son menos frecuentes en la medida en que se compartan enfoques, nociones y conceptos así como estrategias de intervención entre el Estado y las ONGs, o aunque estos no sean tan similares compartan los mismos objetivos (conseguir el desarrollo, proteger el medio ambiente, etc.).

Relaciones de tolerancia

Son las que permiten el trabajo tanto del Estado y de las ONGs unas veces en el mismo lugar y con los mismos grupos de población sin que se generen ni relaciones de cooperación ni de conflicto, se aproximan más a la situación de trabajo paralelo en una misma comunidad como ha ocurrido en el caso de las estrategias de sobrevivencia, el trabajo con

pequeños y microempresarios, o con población desplazada y/o retornante.

Las relaciones mencionadas anteriormente (cooperación, conflicto y tolerancia) se materializan principalmente en tres campos:

- a) La incorporación y generalización de experiencias validadas de las ONGs en la política social y el tema de pobreza.

Las experiencias de las ONGs sirven a la vez de experiencias piloto para validar metodologías de intervención, las que pueden replicarse o generalizarse entre redes de las ONGs y entre las instituciones del Estado.

Estas experiencias muchas veces han quedado sin poder generalizarse y permanecen como piloto sin que la ONG que la diseñó y validó tenga los recursos suficientes para incorporar la experiencia en un ámbito de trabajo mayor.

Generalmente, la poca capacidad atribuida a las ONGs para generalizar sus experiencias piloto, es una de las más importantes limitaciones y uno de los motivos por los que las financieras han definido una mayor atención del Estado, que cuenta con más medios para la generalización de experiencias exitosas.

Uno de los casos interesantes en este contexto es la incorporación de las propuestas de los modelos de silvo-agropastoriles que impulsará el Proyecto Sierra Verde a partir de experiencias piloto iniciadas por las ONGs, o la generalización de los Municipios Escolares trabajados por un grupo de ONGs con financiamiento de Radda Barner

- b) La incorporación de temas en agenda.

Uno de los roles tradicionales de las ONGs es la incorporación de temas en la agenda pública, de esta forma han venido

trabajando creando conciencia en temas de género, derechos humanos, deterioro ambiental, etc. Para lo cual han impulsado propuestas de forma individual o mediante las redes y consorcios que han creado.

El trabajo de concientización o sensibilización en estos temas emprendido por ciertas ONGs o grupos de ellas, han venido cobrando mayor espacio en el medio, convirtiéndose poco a poco en temas ineludibles dentro de las políticas públicas y especialmente en las sociales convirtiéndose en foco de atención no solo de las demás ONGs y agencias de cooperación, sino del mismo Estado.

De esta forma, el enfoque de género propugnado por algunas ONGs en los 80 ha cobrado cada vez mayor poder en las intervenciones sociales y en las instituciones que los ejecutan y los financian, existiendo en la actualidad pocos espacios en donde por ejemplo se hable de desarrollo y no de género. En tal sentido desde el Estado se ha creado el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) como una de las instituciones públicas que abordan la problemática social desde tal enfoque.

- c) Las experiencias con el Estado o para el Estado.

Durante la década de los 80 el trabajo de las ONGs, evidencia una orientación hacia los gobiernos locales, con los cuales se coordina actividades por ser la instancia inmediata a su ámbito de acción (local) y por estar dirigidos en unos casos por líderes populares con los cuales las ONGs habían venido interactuando, brindándoles asesoría.

Este es el punto de acercamiento entre las actividades de las ONGs y del Estado,

pero es recién en los noventa a partir de las iniciales medidas de ajuste del Gobierno de Fujimori y posteriormente del conjunto de reformas estatales que las actividades que involucran a ONGs se hacen más frecuentes.

De esta forma las ONGs establecen relaciones con el Estado son básicamente a nivel del gobierno distrital, coordinaciones con las instancias locales de los Ministerios de Salud y Educación y con los organismos de nivel departamental o regional del Ministerio de Agricultura. Adicionalmente, en los proyectos de FONCODES las ONGs participan como núcleos ejecutores o inspectores.

La relación entre ONGs y Estado se establece mediante coordinaciones, ejecución de proyectos, diagnósticos, estudios y prestación de servicios. Sin embargo, es poca la capacidad de las ONGs para intervenir en el diseño de la política o proyectos del Estado y no-solo limitarse a la ejecución de las mismas.

Esta situación puede ser el camino de ingreso a una relación más fluida, pero no garantiza la mayor participación de las ONGs en espacios de decisión, restringiéndose su labor a mera ejecución de los proyectos. Esto es preocupante si se considera la experiencia que este tipo de organizaciones puede aportar para un mejor diseño de políticas social.

5. Los discursos y la práctica

Un aspecto que tampoco debe quedar ausente en la forma como se trabaja por los pobres en el marco de la política social o de proyectos y/o programas más puntuales de las ONGs es la participación de la población y el grado de ingerencia pueden tener.

Es decir, pese a que en los discursos siempre se prefirió un rol activo de la población que genere las capacidades necesarias para que sean los artífices de su propio desarrollo, el asunto siempre fue el nivel de participación que tendrían en la práctica dentro de los proyectos o programas en torno a los cuales se ordenan las acciones de desarrollo.

Generalmente, sólo han participado proponiendo los problemas que enfrentan y las posibles soluciones que creen deben implementarse, así como proporcionando mano de obra. Bajo tales condiciones ha participado la población, aun cuando los discursos daban sensación de una intervención mayor dentro de los programas y proyectos que se hacían para su propio desarrollo.

Lo cual es importante si se considera que trabajar por el desarrollo de acuerdo a los enfoques y a las exigencias que impone el entorno, implica la participación de los involucrados, es decir, de las organizaciones estatales y no gubernamentales pero además de la población destinataria de sus acciones.

Esta es una forma de desarrollar las capacidades de la población y de asegurar la sostenibilidad de las intervenciones y la transferencia a la población de los bienes y servicios que generan los proyectos o programas cuando terminan.

Asunto adicional es la aparente incoherencia entre la búsqueda de espacios cada vez más democráticos o participativos en la sociedad y las prácticas excluyentes que se generan en el marco de algunos proyectos y/o programas, así como al interior de ciertas organizaciones.

Conclusiones

Los cambios experimentados en los últimos treinta años, y el modo en que estos se

han manifestado a nivel del Estado y de las ONGs han replanteado la forma de hacer desarrollo (prácticas) y los discursos que acompañan a estas actividades.

En la actualidad se puede identificar partes o elementos de los discursos compartidos entre las ONGs y ciertas organizaciones del Estado, así como prácticas similares que se manifiestan en enfoques y formas de intervención.

Es indudable que en estas aproximaciones han jugado un papel importante los enfoques y exigencias que manejan los organismos o agencias de cooperación internacional, en un contexto de reducción de recursos para el desarrollo en América Latina y de una mayor demanda por ellos. De esta forma la competencia por los fondos de la cooperación incide en que las organizaciones estatales y no gubernamentales asuman con mayor rapidez los enfoques y formas de intervención planteados por estas agencias.

Lo anterior puede interpretarse como una tendencia a la uniformización de los enfoques del desarrollo y de las estrategias de intervención, pero también como una pérdida de los discursos de las ONGs de las décadas pasadas y una entrega incondicional a los dictados de las agencias de cooperación, a cuyos fondos no pueden renunciar, dada la fuerte dependencia de financiamiento que tienen.

En medio de estas reflexiones se plantea el rol que debería tener las ONGs y el Estado, bajo un conjunto de supuestos con los cuales sus acciones se complementarían incrementando su eficiencia, legitimando su intervención y justificando con ello la inversión en mantener operativas a estas organizaciones y/o contribuir a su fortalecimiento.

En tal sentido, las experiencias de trabajo conjunto o apoyo mutuo, pueden ser un valioso incentivo que posibilite mayores es-

pacios de encuentro y en donde la asociación estratégica de los actores de paso a apuestas de largo plazo con compromisos equitativos.

En este escenario de redefiniciones y de orientación hacia tendencias de autosostenibilidad social, el papel de la población objetivo tiene un rol fundamental tanto en el enfoque e implementación de los programas o proyectos. El reto está en validar los mecanismos más eficientes para hacer del discurso la práctica que evidencia resultados tanto a nivel de impacto como efectos que disminuyan los niveles de pobreza.

Notas

1. Para mayor detalle del supuesto universalismo de las políticas sociales puede consultarse a Franco, ob.cit.
2. Información adicional puede verse en Franco, ob.cit. y Héctor Silva. Políticas sociales y económicas integradas. Esbozo para una socioeconomía política. En CEPAL/CLAD/SELA. Desarrollo con equidad, 1996.
3. No puede establecerse una relación directa entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Los niveles de crecimiento alcanzados no han ido aparejados con una reducción de la pobreza proporcionalmente equitativa.
4. Sobre las políticas integradas Silva, a partir de una evaluación realizada señala: a) ausencia de un modelo de desarrollo que vincule la política económica y social, b) desarticulación entre políticas económicas y sociales y entre los organismos encargados de su dirección o ejecución, c) ausencia de un sistema de indicadores, d) métodos de evaluación defectuosos, e) personal no siempre adecuadamente calificado, f) centralismo en la pro-

visión de servicios y en el financiamiento, g) acceso segmentado a servicios que tienen carácter global en los discursos o normas del país (Silva, Héctor, ob.cit.).

5. Durante la Cumbre Mundial de Desarrollo en Copenhague, se hablaba de políticas integradas que incorporen entre sus objetivos y lineamientos los retos planteados sobre temas sociales en la cumbre (véase: Gamero, Julio. *La Cumbre Mundial de Desarrollo Social: el comienzo de la década de la lucha contra la pobreza*. En: DESCO, *Los desafíos de la cooperación*. Lima: DESCO, 1996).
6. El agotamiento del modelo del Estado del Bienestar tiene diversos factores. Sin embargo, una de las consecuencias que dejó en la sociedad fue la sensación que el Estado abdicó de su responsabilidad como garante de los servicios de salud, educación, vivienda u otro tipo de servicio universal; amparado en la idea de que la atención del Estado solo debe dirigirse a los grupos más pobres.
7. Adolfo Figueroa refiere que el primero de estos fondos funcionó en Bolivia 15 meses después de ajuste, siendo manejado por una institución autónoma, alejada de la burocracia estatal pero vinculada directamente al Presidente de la República. Esta institución tenía el encargo sólo de financiar los proyectos que eran presentados por los gobiernos locales y por las ONGs con énfasis en proyectos pequeños destinados a financiar infraestructura, los que eran ejecutados por la empresa privada, generando empleo masivo y temporal.
8. EL Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) inició sus operaciones a fines de 1991, con la misión de mejorar las condiciones y calidad de vida de los más pobres, generando empleo temporal, atendiendo las necesidades básicas de la población en Nutrición, Salud, Educación y Saneamiento.
9. Adolfo Figueroa ha planteado que el gasto público social y el gasto de los programas de alivio a la pobreza aparecen como los principales instrumentos para hacer política social. Véase Figueroa, Adolfo. *Políticas macrosociales y pobreza en el Perú*. Lima: PUCP, 1998.
10. El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), fue creado en febrero de 1992 desarrollando actividades principalmente en nutrición y seguridad alimentaria.
11. Comparativamente, debe indicarse que en 1970 los gastos sociales representaba 26% del gasto del gobierno central.
12. Calculado en soles constantes de 1994.
13. Figueroa refiere al respecto que en el Perú programa de ajuste aplicado a partir de agosto de 1990 (shock) estuvo acompañado de un programa de compensación social muy limitado, gastándose menos de 100 millones de dólares de los 418 ofrecidos, destinándose aproximadamente el 80% de los fondos a los programas de alimentos (comedores, vaso de leche, etc.) y cerca del 15% a programas de empleo. Para su ejecución se utilizó a las organizaciones privadas como CARITAS o CARE, fundaciones y ONGs. (véase Figueroa, Adolfo. *Políticas sociales, pobreza y distribución de los ingresos en América Latina*. En *Taller Ajuste, políticas sociales y condicionantes de vida en América Latina*. Santiago de Chile, marzo de 1992).
14. La función como interlocutores frente a las organizaciones locales, nacionales (incluido el Estado) e internacionales y la participación en eventos como la Cumbre

- Social de Copenhague y las mesas de trabajo en relación al Banco Mundial, son indicadores de la importancia que tiene las ONGs en la actualidad.
15. Banco Mundial. *World Bank's Partnership with Non-Governmental Organizations*.
 16. Según Mariano Valderrama a esta situación contribuyeron el desarrollo de la Teología de la Liberación, los lazos con la Iglesia y agencias europeas, las reformas militares, la expansión de las ONGs y de las redes, así como el desarrollo de variados tipos de organizaciones comunales.
 17. *Private Agencies Collaborating Together (PACT)*, es una organización creada en 1971, que tiene por misión incrementar la capacidad de gestión y apoyar el fortalecimiento institucional de las ONGs.
 18. Iván Mendoza en el trabajo de sistematización de las redes y consorcios en la Escuela para el Desarrollo, encontrando que entre 1986 y 1990 se establecieron 25 redes y 7 consorcios, lo que muestra la importancia de este proceso que comenzó a cobrar auge desde fines de la década de los ochenta. Adicionalmente se nota un proceso de coordinación a nivel regional de las ONGs (Región Grau, Cusco, Piura, Cajamarca, Puno y otros lugares) y el interés de organizaciones como NOVID, Pan Para el Mundo, Bilance, Misereor, IAF y otras, por este tipo de asociaciones.
 19. Para información adicional puede verse Ballón, Eduardo. *ONGs, sociedad civil y desarrollo*. En DESCO, *Los desafíos de la cooperación*. Lima: DESCO, 1996.
 20. Sin embargo, en este proceso de acercamiento de las ONGs con las diferentes instancias del Estado, no es homogéneo, pues mientras que se trabaja a nivel local y re-

gional muchas veces se mantienen una actitud crítica frente al Gobierno central.

21. Son varios los trabajos que refieren que en el inicio las ONGs definieron su identidad por el carácter reivindicativo de su intervención y de enfrentamiento con el Estado, identificado como garante de un orden y reproductor de un sistema que ellas pretendían alterar, en un contexto marcadamente ideológico.
22. En el caso del sector de la Microempresa, muchas ONGs canalizan clientes a los bancos para acceder a financiamiento como complemento para sus líneas de trabajo, debido a que por ausencia de fondos no es posible contar con el componente crédito.

Bibliografía citada

- Arnillas, Federico (1992). Los centros caminos recorridos y por recorrer. En: **Asociación Nacional de Centros**. Informativo ANC. N° 97. Enero.
- Ballón, Eduardo (1996). *ONGs, sociedad civil y desarrollo*. En **DESCO, Los desafíos de la cooperación**. Lima: DESCO.
- Banco Central de Reserva del Perú (1993). *Estadísticas de alivio a la pobreza*. Lima: BCRP.
- Banco Mundial. *World Bank's Partnership with Non-Governmental Organizations*.
- Beaumont, Martín y otros (1996). *Política social y ONGs*. Lima: DESCO.
- Beaumont, Martín (1996). *Algo de Estado, algo de empresa. Las ONGs en el Perú de los noventa*. En **DESCO, Los desafíos de la cooperación**. Lima: DESCO.
- Figuroa, Adolfo (1998). *Políticas macrosociales y pobreza en el Perú*. Lima: PUCP.

- Figueroa, Adolfo (1992). Políticas sociales, pobreza y distribución de los ingresos en América Latina. En **Taller Ajuste, políticas sociales y condicionantes de vida en América Latina**. Santiago de Chile, marzo.
- Franco, Rolando (1994). Desarrollo social y políticas sociales en América Latina en los noventa. En: Seminario internacional "Democracia: Descentralización y política social", organizado por el Grupo Propuesta: Lima, mayo.
- Gamero, Julio (1996). La Cumbre Mundial de Desarrollo Social: el comienzo de la década de la lucha contra la pobreza. En: **DESCO. Los desafíos de la cooperación**. Lima: DESCO.
- Muñoz Portugal, Ismael (1998). Políticas sociales y estrategias para combatir la pobreza. En Centro Latinoamericano de Trabajo Social. Temas actuales de trabajo social latinoamericano. Lima, CELATS.
- Sánchez León, Abelardo (1996). "Historia y evolución de la cooperación con ONGs". En **DESCO. Los desafíos de la cooperación**. Lima: DESCO.
- Silva, Héctor (1996). Políticas sociales y económicas integradas. Esbozo para una socioeconomía política. En CEPAL/CLAD/SELA. Desarrollo con equidad.
- Valderrama, Mariano (1998). Cambios y fortalecimiento institucional de las ONGs del Perú. En: **Valderrama, Mariano. Cambios en las organizaciones de promoción del desarrollo peruanas**. Lima: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Sos Faim, CEPES.
- Vargas Salazar, Carlos (1995). Las políticas públicas. Medellín: Pontificia Universidad Javeriana.