

Participación ciudadana
y Organizaciones
No Gubernamentales (ONGs)

Ximena Abogabir

Introducción

Hoy, nadie duda que sea necesario que todos los sectores se involucren de manera activa para poder solucionar los complejos problemas de la modernidad, entre los que encontramos la drogadicción, la delincuencia, el SIDA, la violencia intrafamiliar y la protección ambiental, por nombrar solo algunos. Por otra parte, se reconoce que la participación ciudadana fortalece la democracia otorgándole más involucramiento y transparencia. Asimismo, existe una relación entre el desarrollo humano integral de la sociedad y sus niveles de asociatividad y la generación de vínculos de confianza y colaboración. A su turno, se ha asumido la dimensión instrumental de la participación ciudadana, ya que hace más eficientes y eficaces las políticas públicas en la medida que aporta pertinencia, mayores recursos, innovación y sustentabilidad en el tiempo.

Por ello, a partir del año 1990 los diferentes gobiernos han impulsado diversas iniciativas para promover la participación ciudadana ligada a los procesos de modernización del Estado y de profundización democrática. No obstante, la mayoría de estos esfuerzos han sido poco fructíferos. Ello se debe a que quienes ostentan el poder vislumbran los procesos participativos como importantes consumidores de recursos y tiempo, aparte de ser escuetos en término de resultados. Por su parte, las organizaciones sociales perciben que las instancias de participación tienen como intención validar decisiones ya tomadas, más que enriquecerlas con nuevos puntos de vista y experiencias, razón por la cual se frustran al constatar que no logran incidir en decisiones futuras. De manera adicional, la relación entre los diversos actores está marcada por la desconfianza y los prejuicios, lo que dificulta aún más la comunicación y concertación de acciones. Por otra parte, también influye la falta de incentivos estables y sólidos que permitan fortalecer al mundo asociativo como actor social.

Las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) han jugado un rol destacado en estos ejercicios de promoción de la participación ciudadana. Esto porque han logrado instalar nuevos temas en la agenda pública, aportando su capacidad de proponer metodologías innovadoras y de actuar como articuladores entre el

Hoy, nadie duda que sea necesario que todos los sectores se involucren de manera activa para poder solucionar los complejos problemas de la modernidad, entre los que encontramos la drogadicción, la delincuencia, el SIDA, la violencia intrafamiliar y la protección ambiental, por nombrar solo algunos.

Estado y la ciudadanía. Dada la transversalidad de las temáticas abordadas, su rol ha trascendido el quehacer de los partidos políticos. Su poder radica en la fuerza de las ideas y en su capacidad para representar intereses ciudadanos, más que en su efectiva membresía.

Existen ejemplos de casos exitosos que han generado insospechados frutos. En su gran mayoría, ellos se han logrado gracias a una autoridad de gobierno que comprendió los beneficios que trae la participación y estuvo dispuesto/a a compartir poder con las organizaciones ciudadanas.

Existen ejemplos de casos exitosos que han generado insospechados frutos. En su gran mayoría, ellos se han logrado gracias a una autoridad de gobierno que comprendió los beneficios que trae la participación y estuvo dispuesto/a a

compartir poder con las organizaciones ciudadanas. En ese contexto, las ONGs⁽¹⁾ —en su rol de articuladoras de la relación entre autoridades, sector privado e intereses ciudadanos representados— han asumido un papel importante y, a través de su acción, el proceso se tradujo en crecimiento para todos los involucrados y un mayor impacto de las iniciativas acometidas.

Contexto

Chile se caracteriza por ser una nación solidaria y articulada. La reciente publicación de los primeros resultados de un estudio realizado por la Universidad John Hopkins (EE.UU.), detectó 106.880 agrupaciones ciudadanas en Chile, donde se incluyen fundaciones, corporaciones, grupos de Adultos Mayores y clubes deportivos, entre otros. Del total de la población adulta, el 7% ha participado en acciones voluntarias, cifra muy superior a las tendencias diagnosticadas en otros países latinoamericanos. Por su parte, el 47% de quienes pertenecen a organizaciones sin fines de lucro lo hacen sin recibir remuneración alguna.

Así, en el año 2003, se formó la Red Nacional de Voluntarios de Chile. De esta manera, al año siguiente más de 25 mil voluntarios movilizados y 500 mil personas fueron beneficiadas producto de los 119 proyectos ejecutados con recursos del Fondo Concursable de Voluntariado, el cual se implementó a través de la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS).

(1) Organizaciones No Gubernamentales. En este documento, cuando se alude a una categoría más amplia que Corporaciones y Fundaciones, se utiliza el término Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Posteriormente, en el texto aparece una tercera categoría que incluye a algunas de ellas: las Organizaciones de Interés Público (OIP).

La participación en Chile está mayoritariamente relacionada con la autoayuda y el asistencialismo. Sin embargo, es mucho menor en ámbitos de interés público. La motivación de la participación está relacionada, de manera prioritaria, con la capacidad de incidir en decisiones que conciernen a un determinado grupo y a acceder a recursos. A su vez, es más frecuente el involucramiento de la ciudadanía en instancias de denuncia que de generación de soluciones, ya que se asume que éste es un rol que le compete al Estado.

Para referirse al rol de las ONGs en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, es preciso asumir momentos clave en nuestra historia reciente.

El aporte de las ONGs durante la década de los 80 (período de restablecimiento democrático) es indiscutido. A partir de los 90, las que lograron sobrevivir fueron aquellas que identificaron un nicho donde focalizar su misión y se profesionalizaron. Algunas se especializaron en la denuncia y promoción de ciertas temáticas (*advocacy*), y otras en la generación de servicios tales como investigación, educación y conservación, entre otros.

A partir de los 90, las que lograron sobrevivir fueron aquellas que identificaron un nicho donde focalizar su misión y se profesionalizaron. Algunas se especializaron en la denuncia y promoción de ciertas temáticas (*advocacy*), y otras en la generación de servicios tales como investigación, educación y conservación, entre otros.

1. 1990 – 1994

Las ONGs evolucionaron desde el entusiasta apoyo inicial a un estado de desencanto. Resintieron que el Presidente Aylwin las privara de sus profesionales técnicamente mejor preparados, ya que los invitó a participar y ser parte del primer gobierno de la Concertación. . Adicionalmente, el Gobierno canalizó los programas de ayuda externa a través de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), con lo cual desvió la principal fuente de recursos de las ONGs hacia sus propias iniciativas. Por otra parte, dado que en ese período se instaló la política de los consensos “en la medida de lo posible”, los programas de gobierno no cumplieron a cabalidad las expectativas de las ONGs.

2. 1994 – 2000

El gobierno del Presidente Frei fue un momento “árido” para las ONGs. Esto porque al no ser reconocidas como interlocutoras válidas en los programas de gobierno, emigraron mayoritariamente a la oposición alternativa,

3. 2000 – 2006

El gobierno del Presidente Lagos propuso la puesta en marcha de una política pública de participación ciudadana. Esta debía tener un programa de trabajo, recursos específicos, responsables y una agenda de consolidación institucional con reformas legislativas. Lo anterior se tradujo en un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana en el sector público y un Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.⁽²⁾ Este último contempló una serie de instrumentos, los cuales tenían a las OSC⁽³⁾ como principales protagonistas. Una de las iniciativas más relevantes fue el proyecto de Ley enviado al Parlamento a mediados del 2005, que contempla, entre otras medidas, la creación de un registro y un fondo para Organizaciones de Interés Público (OIP),⁽⁴⁾ un estatuto del trabajo voluntario y un mecanismo para mejorar el involucramiento ciudadano a nivel local. Sin embargo, la energía inicial y el compromiso en los últimos años de gobierno, producto de los diferentes cambios en las autoridades sectoriales, fueron perdiendo fuerza.

4. 2006 – 2010

El gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha renovado el entusiasmo de las ONGs, especialmente ante los anunciados procesos participativos.

Hoy, existe una gran ambigüedad en la percepción pública sobre las ONGs. Por una parte, ellas aparecen en las encuestas de opinión como una de las instituciones con mayor credibilidad, no solo a nivel nacional sino que también internacional. Sin embargo, en el discurso privado de los tomadores de decisión –tanto del sector público como privado– se observa una evidente descalificación de ellas

Hoy, existe una gran ambigüedad en la percepción pública sobre las ONGs. Por una parte, ellas aparecen en las encuestas de opinión como una de las instituciones con mayor credibilidad, no solo a nivel nacional sino que también internacional. Sin embargo, en el discurso privado de los tomadores de decisión –tanto del sector público como privado– se observa una evidente descalificación de ellas donde se habla de

(2) Las medidas contenidas en el Plan se estructuran en cinco ámbitos: en el marco jurídico, sobre financiamiento, sobre el fortalecimiento institucional de las OSC, sobre la promoción del trabajo voluntario y propuestas para la cooperación entre el Estado y la sociedad civil.

(3) Organizaciones de la Sociedad Civil.

(4) Las OIP se definen como “aquellas personas jurídicas sin fines de lucro que tengan como fin esencial la promoción del interés general, mediante la prosecución de objetivos específicos de carácter cívico, de asistencia social o de promoción de los derechos”.

las “o-ene-¿qué?”, haciendo alusión a su escasa representatividad y poder efectivo. Se les atribuye tener agendas ocultas (políticas, sociales o económicas), ser de una ideología antisistema (razón por la cual todas las iniciativas son criticadas a priori), o simplemente estar obsoletas. En opinión de los grupos más conservadores de la sociedad, las ONGs constituyen “un grupo minoritario bien informado y mal intencionado, que manipula a un grupo mayoritario bien intencionado y mal informado”. De hecho, los medios de comunicación han acogido denuncias sobre la falta de transparencia interna en estas organizaciones y se las relaciona con mecanismos utilizados para desviar fondos públicos.

Se ha llegado a plantear que, lejos de contribuir al fortalecimiento de la democracia, las ONGs más bien son una manifestación de la crisis del sistema de gobierno. De esta manera, serían los partidos políticos quienes están legítimamente llamados a impulsar los intereses y preocupaciones de la ciudadanía, producto de su representatividad ciudadana proveniente del voto popular. Algunos opinan que cuando las ONGs participan en el diseño de políticas públicas, lo estarían haciendo para defender intereses privados que no necesariamente corresponden al bien común. Estos podrían ser legítimos –es decir, motivados por el cumplimiento de la misión institucional de la ONG– o ilegítimos, derivados del objetivo de generar recursos para sus cuerpos profesionales o, peor aún, cuando lo utilizan para “camuflar” intereses económicos que se sienten amenazados por alguna medida administrativa y se defienden a través del quehacer de las ONGs. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) se ha utilizado para este propósito, y algunos sospechan que estos espacios abiertos por la Ley 19.300,⁽⁵⁾ incluso han servido para defender intereses comerciales de países competidores a través del quehacer de ONGs que reciben financiamiento internacional.

Por otra parte, en cuanto a la percepción general de la ciudadanía, se puede reconocer la disposición y voluntad que tienen a ejercer poder entre la gente, lo cual queda de manifiesto en el último Informe de Desarrollo Humano del PNUD en Chile. Esta publicación plantea que existen cambios culturales relativos a una

Se ha llegado a plantear que, lejos de contribuir al fortalecimiento de la democracia, las ONGs más bien son una manifestación de la crisis del sistema de gobierno.

(5) Ley de Bases Generales del Medio Ambiente

mayor vocación de pro-actividad entre los ciudadanos, lo cual no se ve reflejado, necesariamente, en nuestro ordenamiento institucional ni en una apertura de las

Esta publicación plantea que existen cambios culturales relativos a una mayor vocación de pro-actividad entre los ciudadanos, lo cual no se ve reflejado, necesariamente, en nuestro ordenamiento institucional ni en una apertura de las élites a incorporar estas nuevas capacidades.

élites a incorporar estas nuevas capacidades. Por ello, es interesante recoger la invitación que tal Informe realiza a “conversar sobre el poder”. Es decir, a observar cómo este se distribuye respecto de las necesidades de protección social que debe brindar la sociedad a todos sus integrantes, promoviendo a la participación ciudadana como una

oportunidad para lograr las transformaciones que hoy requerimos.

La propuesta del PNUD se enfrenta a la falta de disposición efectiva –más allá de los discursos políticamente correctos– para compartir poder de las autoridades (locales, regionales y nacionales), el sector privado y los mismos dirigentes de OSC.

¿Existe efectivamente una demanda ciudadana por mayor participación?

A pesar de los indiscutibles avances que ha tenido el país en materia de fortalecimiento de la sociedad civil, el discurso reivindicativo de las ONGs sigue presente producto de la baja cantidad y pobre calidad de oportunidades que posee para involucrarse. Los principales aspectos que plantea la Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales “Acción” –creada en 1991 y que hoy reúne a 64 instituciones interesadas en promover tanto el ejercicio a la ciudadanía plena como el reconocimiento y respeto irrestricto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales– son los siguientes:⁽⁶⁾

- (i) Las ONGs articuladas reclaman ser reconocidas como interlocutoras de la sociedad civil y resienten que el Gobierno convoque a las instancias de participación a personas de su confianza, reforzándose así prácticas individualistas. Plantean la necesidad de contar con financiamiento que permita fortalecer a la sociedad civil articulada, de modo que pueda cumplir a cabalidad su rol.

(6) “Acción y la Política Gubernamental de Participación Ciudadana. Algunos Alcances”, enero de 2006

Propician un cambio cultural e institucional profundo en el Gobierno para promover la participación, ya que –a la fecha– no se ha logrado dinamizar procesos más asociativos y de alcance político estratégico, concentrándose en la legitimación de políticas públicas con sus usuarios. Plantean la necesidad de construir una cultura de acceso a la información pública y terminar con el secretismo funcionario.

- (ii) Promueven la participación ciudadana en el diseño, gestión y control de las políticas públicas, sin limitarse solo a la difusión e información, como ha sido hasta ahora. Manifiestan que la participación ciudadana hoy no es utilizada para incidir en las decisiones, sino para validar las ya tomadas.
- (iii) Consideran que la participación social debe ser visualizada como herramienta para profundizar la democracia, incluyendo la vigilancia ciudadana y la lucha contra la corrupción. Piden que la participación ciudadana emigre desde “la buena onda” para así convertirse en herramienta de gestión.
- (iv) Plantean la obligatoriedad de las defensorías ciudadanas y las ordenanzas municipales de participación de la sociedad, así como la conveniencia de impulsar los procesos de descentralización política.

Promueven la participación ciudadana en el diseño, gestión y control de las políticas públicas, sin limitarse solo a la difusión e información, como ha sido hasta ahora. Manifiestan que la participación ciudadana hoy no es utilizada para incidir en las decisiones, sino para validar las ya tomadas.

Las ONGs reclaman que para acceder a fondos públicos, deben postular a licitaciones de programas previamente definidos por la autoridad, lo cual genera múltiples dificultades. En primer lugar, se han visto obligadas a competir entre sí por recursos escasos, minando su espíritu colaborativo y solidario. Asimismo, se perciben como meras ejecutoras de procesos predefinidos por el Estado dirigidos a comunidades de escasos recursos (mano de obra barata). Por otra parte, las licitaciones de proyectos de corto plazo atentan contra la sostenibilidad de las iniciativas, por lo que la evaluación de los recursos asignados por este medio constituye, para muchos, un “cementerio” de iniciativas fracasadas, lo cual va erosionando la disposición de las comunidades a involucrarse como también atenta contra la credibilidad de los dirigentes. Por último, una visión crítica les

enrostra estar convertidas en “contenedoras de masas desposeídas”, cómplices de una injusticia estructural.

Las ONGs aluden a varias experiencias participativas que fueron “abortadas”, durante la administración del Presidente Lagos, mediante consejos y comisiones cuyas recomendaciones no fueron tomadas en cuenta. Entre ellas, mesas de trabajo discontinuadas y ordenanzas de participación ciudadana implementadas de manera parcial, como también, instrumentos de planificación territorial y de evaluación ambiental que contemplan el involucramiento ciudadano solo para legitimar decisiones ya tomadas.

¿Cómo se expresan y concretizan estas demandas ciudadanas en el desarrollo de las políticas sociales?

Las ONGs han sido las principales impulsoras de nuevos temas en la agenda pública, dando inicio así a la discusión y posterior diseño de políticas. También es reconocida su participación en Consejos Asesores y Mesas de Trabajo de diversas temáticas afines, donde exponen sus puntos de vista. Las ONGs

Las ONGs han sido las principales impulsoras de nuevos temas en la agenda pública, dando inicio así a la discusión y posterior diseño de políticas. También es reconocida su participación en Consejos Asesores y Mesas de Trabajo de diversas temáticas afines, donde exponen sus puntos de vista.

reclaman que estas actividades deberían ser remuneradas, para que su quehacer no esté en desventaja frente a otros sectores que envían a funcionarios rentados y tienen la posibilidad de contratar asesores especialistas.

Una de las estrategias preferentes de las Organizaciones de Interés Público (OIP) es la articulación en redes⁽⁷⁾ y su eficiencia para incidir en

la sociedad radica en esta capacidad. Las alianzas y coaliciones –nacionales e internacionales– aparecen como prácticas de alta efectividad a la hora de hacer valer sus puntos de vista.

La nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) vinieron a potenciar esta estrategia y a amplificar el alcance de las iniciativas. Casos emblemáticos como Trillium, CELCO y Pascua Lama, lograron escalar las denuncias desde la esfera local a la global. Las TICs no solo han sido utilizadas para generar

(7) El 64% de las OSC afirma pertenecer al menos a una red, según estudio de la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS) del año 2003.

información, constituir alianzas y sociabilizar las denuncias, sino también para construir “agendas ciudadanas”. El caso de la Agenda del Transporte Público de Santiago, la Agenda de la Sociedad Civil para la Cumbre Digital de Túnez y la Discusión Ciudadana de la Política de Educación para el Desarrollo Sustentable, son solo algunos ejemplos del potencial que tienen estas herramientas para debatir y enriquecer las políticas públicas. Las OIP han desarrollado grandes destrezas en la construcción de *e-groups*⁽⁸⁾ temáticos de intercambio de información, discusión y concertación de acciones, así como boletines electrónicos de bajo costo que circulan por las redes.

Las OIP han desarrollado grandes destrezas en la construcción de e-groups temáticos de intercambio de información, discusión y concertación de acciones, así como boletines electrónicos de bajo costo que circulan por las redes.

El Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil impulsado por el Presidente Lagos contribuyó a este logro, especialmente desde la perspectiva de equidad para el acceso. Actualmente, existen 672 Infocentros que suman más de 2.700 computadores conectados a Internet, registrándose 460.856 usuarios hasta la fecha. Por su parte, 2.500 dirigentes sociales han participado en cursos de capacitación en TICs, diseñados por la Dirección de Organizaciones Sociales (DOS). El Portal Ciudadano –un ejemplo del fortalecimiento a nivel de TICs– contribuye a transparentar y visibilizar la información relacionada con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Mil OSC se han registrado en el sistema, contando así con una página web gratuita. El Concurso de Asociatividad para OIP, implementado por el Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil, se puso en práctica a través de este sitio, logrando que más de 900 OSC completaran a cabalidad sus trámites de postulación en línea.

¿Qué instrumentos tienen los ciudadanos para intervenir en el diseño y desarrollo de las políticas sociales?

Un caso ilustrativo que se ha abierto en los últimos años para incorporar a la ciudadanía en las políticas públicas es la Ley 19.300 de Bases Generales de Medio Ambiente, promulgada en 1994. La especialización temática y compromiso de las ONGs han sido factores claves para el involucramiento comunitario, lo cual se formaliza a través de los siguientes espacios:

(8) Grupos electrónicos de discusión.

- (i) Consejos Consultivos. Tanto a nivel regional como nacional, la Ley contempla un Consejo Consultivo que debe pronunciarse sobre diversas materias. Dos representantes de ONGs integran cada consejo, quienes han tenido una destacada participación.
- (ii) Planes de Prevención y Descontaminación Atmosférica. Estos planes deben ser consultados de manera formal a la ciudadanía. El caso más logrado es el de la Región Metropolitana, que instaló un proceso complementario a la elaboración del Plan, involucrando de forma activa a más de 500 representantes de diferentes sectores. Las ONGs se incorporaron activamente y formaron una red ad hoc denominada “Acción Ciudadana por el Medio Ambiente”, que operó de manera ininterrumpida por diez años y llegó a vincular 52 ONGs y organizaciones de base.
- (iii) Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Este contempla un espacio formal de 60 días después de ingresado el correspondiente estudio. Dicho espacio, así como los momentos previos a su incorporación, han sido utilizados por las ONGs para obtener información sobre proyectos relevantes y hacer valer sus opiniones a través de canales formales y no formales.
- (iv) Normas de calidad y emisión: las ONGs se han involucrado en la generación del listado anual de prioridades y en los Grupos Intersectoriales de Trabajo que preparan los anteproyectos.
- (v) Protección de Áreas Silvestres. En los últimos años se han generado múltiples instancias participativas tendientes a la protección del bosque nativo. Entre ellas cabe mencionar: las Mesas de Trabajo Intersectoriales impulsadas por CONAF para generar consenso en torno al proyecto de Ley de Protección del Bosque Nativo; la Coalición de la Cordillera de la Costa formada por ONGs nacionales e internacionales⁽⁹⁾ con el propósito de discutir con el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones un trazado alternativo a la autopista proyectada en la X Región; la Red de Áreas Silvestres Protegidas Privadas, impulsada por CODEFF que, a la fecha, cuenta con 100 miembros y protege 133 áreas que comprenden 386.571 hectáreas; y, por último, el sistema de certificación forestal ICEFI (Iniciativa Chilena de Certificación Forestal Independiente), alternativo al propuesto por la Corporación Chilena de la Madera (CORMA) y el Instituto Forestal de Chile (INFOR).

(9) ONGs nacionales: Comité Nacional pro Defensa de la Fauna y Flora (CODEFF) y Defensores del Bosque. ONGs internacionales: World Wildlife Fund (WWF) y The Nature Conservancy (TNC)

¿Qué ejemplos o experiencias concretas existen en nuestro país que puedan contribuir al desarrollo de más y mejores mecanismos de participación?

Existe un sinnúmero de ámbitos que dan cuenta del rol de las ONGs en el impulso de políticas públicas.

1. Nivel de gestión y empoderamiento

1.1. Eficiencia Energética

Una de las deudas de la acción ambiental en Chile es su política energética. Con el objetivo de superar esta situación, el programa Chile Sustentable generó abundante literatura, participó en la preparación del Programa País de Eficiencia Energética (PPEE), formó parte del jurado del Primer Concurso de Energías Renovables, liderado por CORFO, y mantiene una permanente agenda legislativa al respecto.

1.2. Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Como resultado del Acuerdo firmado por el Presidente Lagos en 1999, se crearon diversas instancias que involucran a las ONGs. Entre ellas destacan:

(i) El Consejo Ciudadano, del cual a partir de sus recomendaciones se sentaron las bases para el plan gubernamental.

(ii) El Consejo del Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, integrado mayoritariamente por dirigentes de la sociedad civil

y con poder de decisión respecto a la labor del Fondo. Este desarrolló:

- Un Concurso de Capacitación, donde se realizaron 117 cursos y programas por \$630 millones, ejecutados por 68 instituciones capacitadoras, con una asistencia real final de 3.876 personas.
- Un Concurso de Asistencia Técnica y Encuentros de las OSC, a través del cual se asignaron \$790 millones que favorecieron a 789.000 personas.

Como resultado del Acuerdo firmado por el Presidente Lagos en 1999, se crearon diversas instancias que involucran a las ONGs. Entre ellos destacan el Consejo Ciudadano y el Consejo del Fondo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

- Un Concurso de Asociatividad, con el cual se asignaron 719 millones de pesos a 285 iniciativas.
- Un Consejo del Fondo del Voluntariado, que transfirió \$630 millones a 119 proyectos.

1.3. Fondo de las Américas

Este fondo, de US\$20 millones, fue creado en 1994 con el fin de llevar a la práctica un acuerdo sobre canje de intereses de la deuda externa con Estados Unidos. Su consejo y presidencia estuvo integrado, mayoritariamente, por ONGs. Este logró adjudicar con total transparencia y eficiencia el monto del Fondo a través de diversos concursos y licitaciones. Luego, se convirtió en la Fundación para la Ciudadanía, la cual ha jugado un importante rol en la promoción de temas de gobernabilidad. La falta de continuidad del Fondo de las Américas se debió a la negativa del gobierno chileno a establecer una “segunda generación” del mismo, sea con fondos internacionales, como la primera, o nacionales, como se hizo con todas las agencias innovadoras creadas en los 90 con fondos de cooperación y, luego, institucionalizadas en el presupuesto público tales como: el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y el Instituto Nacional de la Juventud (Injuv), entre otras.

2. Promoción de la agenda pública

2.1. Acceso a la Información Pública

El programa Pro Acceso es el resultado de una coalición de instituciones y personas orientadas a promover una cultura de transparencia a través del acceso a la información pública en Chile.

2.2. Responsabilidad Social Empresarial (RSE)

La Red Puentes⁽¹⁰⁾ busca contribuir a la reflexión sobre las potencia-

(10) La Red Puentes está integrada por: el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM), el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), DOMOS Centro de Desarrollo de la Mujer, el Programa de Economía del trabajo, (PET), el Comité Nacional Pro Defensa de la Flora y Fauna (CODEFF), Consumers Internacional, la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile (ODECU), ECOCEANOS, el Programa de Acción con Mujeres (Prosam), el Taller de Acción Cultural y Casa de la Paz.

lidades y limitantes de la RSE a partir de las experiencias concretas entre empresas y organizaciones de la sociedad civil, así como validar y difundir las estrategias empleadas y los resultados obtenidos por los actores involucrados. La Red Puentes se ha convertido en el referente ciudadano en esta emergente temática.

2.3. *Más Voces*

Esta es una coalición⁽¹¹⁾ que busca aportar a la profundización de la democracia a través de la sociedad civil. De ella se destaca el aporte de Fundación Ideas, por su lucha contra la discriminación, y de la corporación Participa, por la promoción de los derechos ciudadanos.

2.4. *Acción por los Cisnes*

Ha hecho seguimiento a la evolución del conflicto generado por la planta de celulosa Río Cruces de la empresa CELCO, en Valdivia. Su capacidad de articulación entre diversos actores y la legitimidad ante la opinión pública, logró cuestionar la institucionalidad ambiental.

Conclusiones

1. Sobre los “promotores públicos” de los procesos participativos

- (i) Se requiere de voluntad política que rompa la inercia de una gestión pública no participativa, asumiendo que la participación es un método de gobierno, un estilo de hacer política en el Estado y la sociedad.
- (ii) El resultado de los procesos participativos depende de quién los esté impulsando. La disposición y voluntad de las personas que detentan la autoridad hacen la diferencia en el compromiso de los actores involucrados. Ello se traduce en la calidad del resultado. Actualmente, existen experiencias de Consejos Consultivos que funcionaron de manera productiva como articuladores de acuerdos, y

Se requiere de voluntad política que rompa la inercia de una gestión pública no participativa, asumiendo que la participación es un método de gobierno, un estilo de hacer política en el Estado y la sociedad.

(11) Más Voces está integrada por: Acción AG, Corporación Innovación y Ciudadanía, Participa, Ideas, FLACSO-Chile y el Instituto Libertad.

otros que no. De igual manera, algunas reparticiones públicas incorporaron el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana con entusiasmo, creatividad e importantes logros (por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas dio importantes pasos, al igual que la CONAF), y otros que se escudaron en sus dificultades para no avanzar.

- (iii) El éxito o frustración depende de la percepción de quien “conduce” el proceso. Es decir, si lo considera una herramienta de gestión que enriquece su quehacer o una práctica políticamente correcta que es preciso cumplir, pero que consume altos niveles de recursos humanos y financieros. Existen casos de representantes de reparticiones públicas que estiman que la participación del público no les aportará nada que ellos no hayan ponderado previamente.
- (iv) La regulación de los sistemas de audiencia pública, las cuentas públicas, la iniciativa y consulta popular, facilitarían la participación ciudadana en este ámbito. Es decir, es recomendable disminuir la dependencia de un acto voluntario del gestor público para constituirse en un derecho adquirido.
- (v) Es preciso que las experiencias se desarrollen plenamente (participación en el diseño, ejecución y evaluación), que no queden a medio camino, que los involucrados conozcan de qué manera fueron incorporadas sus preocupaciones e intereses y la justificación de cuando, y por qué, ello no ocurrió.
- (vi) Los temas innovadores en la agenda pública se han introducido a través de una combinación entre presión social, campañas de sensibilización, instrumentos normativos y herramientas específicas de política. Así lo ilustra el caso de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que cuenta con instrumentos como: leyes, planes nacionales y estatales, criterios de asignación de recursos públicos, programa de mejoramiento de la gestión pública, campañas nacionales y pactos internacionales, entre otros. Lo mismo ha ocurrido con la acción contra la pobreza. Sin duda alguna, este debiera ser el camino a seguir en materia de participación ciudadana.

2. Sobre las ONGs

- (i) El reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil muestran un déficit que no es sostenible. Por ello, se requiere invertir en programas destinados a robustecer la capacidad de interlocución y

gestión de las ONGs y estructurar un sistema de financiamiento público y privado. Esto último debe garantizar la sostenibilidad y autonomía de las mismas, para así aportar a la transparencia e independencia de su labor

- (ii) El poder de las ONGs radica en su capacidad de representar legítimamente intereses ciudadanos que no son atendidos por otros sectores. Por ello, es importante transparentar la agenda y, de manera muy especial, el origen de sus recursos. Sin duda alguna, es fundamental que la promoción del interés público no oculte la defensa de intereses privados.
- (iii) El rol de las ONG es insistir que “otro mundo es posible” y presionar para superar los problemas actuales. Sin embargo, para esto necesitan asumir los cambios que experimenta la sociedad actual, so riesgo de quedar obsoletas en sus planteamientos.
- (iv) Las Organizaciones No Gubernamentales promueven la innovación, especialmente a nivel metodológico. Por ello, es preciso que tengan el espacio para crear, equivocarse, experimentar y sistematizar aprendizajes. De esa manera, las políticas públicas se pueden construir a partir de sus lecciones aprendidas: “del macetero al potrero”.
- (v) Las ONGs deberían hacer un esfuerzo para trascender el tradicional discurso gremial reivindicativo, nostálgico y negativo, el cual las hace desperdiciar oportunidades que se abren para recibir su sustantiva colaboración y propuestas pertinentes.
- (vi) Las ONGs requieren asumir las reglas del juego (objetivos, tiempo y recursos limitados, discusión focalizada y el proceso de toma de decisiones, entre otros) y no “tirar el mantel” cuando no logran todo lo que aspiran.
- (vii) Existe un proceso de recambio generacional al interior de las ONGs y de creación de nuevas organizaciones, las cuales intentan combinar el espíritu fundacional de búsqueda de la solidaridad y la promoción del bien común, con una apertura menos prejuiciada a la modernidad y el profesionalismo.

Las Organizaciones No Gubernamentales promueven la innovación, especialmente a nivel metodológico. Por ello, es preciso que tengan el espacio para crear, equivocarse, experimentar y sistematizar aprendizajes. De esa manera, las políticas públicas se pueden construir a partir de sus lecciones aprendidas: “del macetero al potrero”

3. Sobre la relación entre el Gobierno y las ONGs

- (i) Cuando las ONGs han sido convocadas en forma seria para ser informadas sobre un tema, dar su opinión o asumir roles de co-gestión, lo han hecho siempre con altura de miras y calidad profesional.
- (ii) Este tipo de organizaciones, a través de su visión crítica y la incorporación de nuevos temas, presionan la agenda pública. Este espíritu crítico requiere

Este tipo de organizaciones, a través de su visión crítica y la incorporación de nuevos temas, presionan la agenda pública. Este espíritu crítico requiere ser acogido por la autoridad como una oportunidad para avanzar, de ampliar la comprensión de las situaciones con miradas renovadas y como una posibilidad de enriquecer su visión y tomar mejores decisiones, y no ser descalificado como una amenaza a la gobernabilidad.

ser acogido por la autoridad como una oportunidad para avanzar, de ampliar la comprensión de las situaciones con miradas renovadas y como una posibilidad de enriquecer su visión y tomar mejores decisiones, y no ser descalificado como una amenaza a la gobernabilidad. El disenso debe ser valorizado a partir de la legitimidad de miradas diferentes, para lo cual es preciso plantearlo en forma constructiva y respetuosa, sin caer en descalificaciones ni suposición de intenciones ocultas.

- (iii) Actualmente la mayoría de los ejercicios participativos son “abortados”, lo que genera mayor frustración entre quienes han aportado, de manera voluntaria, su tiempo, conocimiento y experiencia.
- (iv) La ausencia de metodologías *ad hoc* así como la percepción de falta de compromiso que tienen los gobernantes con los procesos participativos, han generado una suerte de escepticismo en las OSC. La confusión inicial respecto a si los procesos son o no vinculantes, la ausencia de retroalimentación en la ponderación de las observaciones recibidas y el desconocimiento de la evolución de las decisiones tomadas a partir de los aportes de la sociedad civil y su justificación, han restado impulso a la positiva disposición inicial a la colaboración.
- (v) Trabajar con las ONGs no es evidente. Requiere de un esfuerzo adicional, ya que su visión crítica sobre el funcionamiento actual de la sociedad las hace resistir los procedimientos habituales y pretender ir más allá, tanto en los procesos como en los resultados. Por otra parte, temas como el prota-

gonismo, la relación con los medios de comunicación y el proceso de toma de decisiones, son asuntos que deben ser acordados previamente, ya que a menudo existen posturas diferentes que originan problemas de desencuentro con la autoridad.

- (vi) El financiamiento desde el sector público a través de concursos atenta contra la articulación (competencia), la independencia (relación instrumental) y la sustentabilidad de las iniciativas (proyectos de corto plazo).
- vii) Para impulsar con éxito procesos participativos, es necesario estar dispuesto a compartir poder e invitar a un ejercicio de co-creación. Para lograr los resultados esperados es indispensable trabajar por superar la habitual suspicacia y descalificación que caracterizan la relación entre los diferentes sectores sociales. Para construir confianza, es necesario hacerse cargo de la historia, sanar los vínculos con transparencia y buenas prácticas, y difundir “casos ejemplares” que logren convencer a los escépticos que los esfuerzos de estos procesos valen la pena.

Para impulsar con éxito procesos participativos, es necesario estar dispuesto a compartir poder e invitar a un ejercicio de co-creación.

4. Sobre las herramientas

- (i) La difusión de las TICs y el acceso universal a ellas constituye una poderosa estrategia para superar limitaciones a la participación.
- (ii) Los espacios participativos a nivel local son una escuela de densificación de la democracia. Ello, porque si se construyen y desarrollan con seriedad, posibilitan la integración del interés público con el privado.
- (iii) Los Consejos Asesores y Mesas de Trabajo con remuneración para los integrantes de la sociedad civil y metodologías *ad hoc* son fructíferos.

Autora



Ximena Abogabir S.

Periodista, Universidad de Chile. Actualmente es Presidenta de la Fundación Casa de la Paz, miembro del Consejo Nacional Asesor del Programa de Pequeños Subsidios del PNUD (Naciones Unidas), del Consejo del Fondo para el Desarrollo de la Sociedad Civil y del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable.



© 2006 Expansiva

La serie **en foco** recoge las investigaciones de Expansiva que tienen por objeto promover un debate amplio sobre los temas fundamentales de la sociedad actual.

Este documento, cuya presente publicación fue editada por Cony Kerber y contó con la coloración de Uca Pérez, es parte de un proyecto de la Corporación que analizó fórmulas concretas de participación ciudadana con el fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones y de las políticas sociales.

Esta iniciativa contó con el apoyo de la Fundación Ford y fue coordinada por Paula Pacheco.

Estos documentos, así como el quehacer de Expansiva, se encuentran disponibles en www.expansiva.cl

Se autoriza su reproducción total o parcial, siempre que su fuente sea citada.

