

Desarrollo sustentable y fortalecimiento de la sociedad civil: una visión desde el Fondo de las Américas-Chile

Adolfo Castillo D.*
Jorge Osorio V.**

1. Escenarios y trayectoria

1.1. Marco de Acción Institucional

La definición de un marco estratégico para el desarrollo de una política de fortalecimiento de la sociedad civil, encuentra sus fundamentos en la trayectoria del Fondo de las Américas, que lo ha validado como una entidad especializada en la gestión de temas ambientales en Chile. Esta propuesta fue sancionada por su Consejo,¹ en su agenda estratégica 1999-2000, denominada "Acuerdo de Las Acacias". En él fueron definidas las prioridades del bienio, entendidas como las estrategias necesarias para cumplir la misión institucional.

Para avanzar en su misión y alcanzar la visión de futuro se fijaron tres prioridades de trabajo: a) consolidación y proyección institucional del Fondo; b) apoyo al fortalecimiento de la sociedad civil, especialmente en materias ambientales y c) mejoramiento de los sistemas e instrumentos de financiamiento del Fondo.

Asimismo, se avanzó en precisar su misión institucional señalando que el Fondo "apoya y promueve actividades destinadas a proteger, conservar o administrar los recursos naturales y biológicos de Chile, de manera ambientalmente sana y sustentable, a través del mejoramiento de la calidad de vida de las personas y comunidades, especialmente de aquellas más pobres; el fortalecimiento de la sociedad civil y su trabajo ambiental junto a la participación ciudadana en la gestión ambiental".

Esta misión surge del compromiso con dos valores fundamentales: el *desarrollo sustentable*, y la *democracia participativa*. El primero, basado en la participación ciudadana, el fortalecimiento de la sociedad civil y la cooperación público-privada, sin los cuales no habrá una articulación dinámica y virtuosa entre desarrollo económico sostenible, protección del medio ambiente, justicia social y equidad. El segundo, dice relación con el compromiso con una democracia participativa, entendida como

⁵ Cientista Político, Coordinador de la Dirección de Desarrollo Institucional del Fondo de las Américas-Chile.

** Licenciado en Historia, Secretario Ejecutivo del Fondo de las Américas-Chile.

¹ Sesión XXVII de 30 de noviembre de 1999

un modo de convivencia basado en el diálogo y ejercicio pleno de los derechos y deberes ciudadanos, especialmente en materia ambiental, donde lo público es patrimonio de todos y no dominio exclusivo del Gobierno, y en que el Estado trabaja junto a la sociedad civil para abrir espacios y aprovechar oportunidades de participación responsable, informada y organizada de los ciudadanos en los asuntos que afectan su calidad.

Por consiguiente, asume un compromiso con las personas y organizaciones con quienes trabaja, y distingue una nueva etapa centrada en la consolidación y proyección del Fondo como un mecanismo efectivo, eficiente y transparente de asignación de recursos al servicio del desarrollo sustentable, con capacidad de fortalecer la sociedad civil, las organizaciones sociales y la democracia, potenciando las capacidades ciudadanas de control y responsabilidad ambiental, facilitando y apoyando el desarrollo local y elevando el nivel y calidad de la participación ciudadana en las políticas públicas, especialmente en materias ambientales.

1.2. Trayectoria del Fondo de las Américas

Esta mirada estratégica que surge en el Acuerdo de Las Acacias se vio reforzada por la sistematización de los aprendizajes alcanzados a través de la reflexión y acción institucional. En efecto, en su trayectoria el FdIA ha impulsado acciones de creación y fortalecimiento de capacidades en las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y en Organizaciones de Base que han ido marcando las etapas de fortalecimiento y madurez institucional.

La primera se ubica entre 1994 –1995, y en ella las acciones desarrolladas apuntaron al fortalecimiento de capacidades de formulación y diseño de proyectos, con orientación hacia resultados e impactos; una segunda etapa que comprende el período 1995 –1996 se inició cuando el Fondo efectuó acciones para fortalecer capacidades de seguimiento y evaluación, con el objetivo de desarrollar una correcta ejecución de las iniciativas a partir de los propios equipos ejecutores de proyectos. Entre 1997 y 1998 se despliega la tercera etapa. En ella el Fondo promueve la sistematización de aprendizajes temáticos en los proyectos.²

Desde su instalación, el Fondo de las Américas ha operado a través de los concursos anuales como principal herramienta de gestión institucional. A través de un análisis de las etapas de aplicación se perciben los cambios y el aporte que fueron significando a la estrategia

² FdIA, *Creación y fortalecimiento de capacidades en los receptores de recursos*. Antigua, Guatemala, 1999.

de fortalecimiento de la sociedad civil. La primera, comprende los concursos 1995-1996, la segunda etapa los concursos 1997-98-1999, y una tercera, el concurso 2000. Estas etapas consignan un cambio de enfoque en la forma de concebir la intervención social en un principio con un énfasis centrado en el logro de resultados o productos y, a partir de la segunda etapa una concepción de intervenciones sociales orientadas al impacto y sostenibilidad de los proyectos

En la primera etapa los instrumentos y procesos de seguimiento estaban claramente orientado a realizar un "control de gestión" de los proyectos, procurando que se cumplieran los productos y resultados comprometidos. No hay una estrategia explícita de promover la asociatividad, impacto y sostenibilidad de las intervenciones y no logra cristalizarse un enfoque de producción de conocimientos.

A partir de 1997 hay un cambio de enfoque reflejado en los instrumentos, pues se busca promover la redes y la articulación de las instituciones de la sociedad civil. Se introduce un Formulario único de postulación, eliminando las distintas versiones (A, B, C) de acuerdo al monto de los fondos solicitados. Se incorporan las instrucciones y aclaraciones pertinentes a su llenado y también se solicita por primera vez un ítem especial dedicado a la caracterización de los diversos actores locales involucrados en el problema. Finalmente, en la solicitud de financiamiento se demanda la formalización de compromisos de cooperación entre las instituciones postulantes y las llamados organismos asociados: municipalidades, otras entidades estatales, universidades, iglesias, etc.

Más tarde se agregaría la "carta de deberes y derechos" acuerdo establecido entre las instituciones postulantes a la donación del FdIA y las comunidades locales o asociaciones de base destinatarias de los proyectos de las primeras.³

Desde 1998 - 1999 es posible apreciar el cambio significativo que se produce en el modo de producción de conocimientos traducido en los análisis de cartera de proyectos, y reflejado en todos los instrumentos que forman parte de los procesos de evaluación de los concursos y de la etapa de seguimiento de los proyectos. Se pone mayor énfasis a los aspectos cualitativos e interpretativos sobre el impacto y sustentabilidad socio - ambiental, cultural y político. En el concurso 2000 se incorporó por primera vez en los formularios información específica por área temática lo cual ha permitido realizar evaluaciones pertinentes para cada área. Por otra parte, se diseñó un programa de seguimiento y acompañamiento a los proyectos buscando promover la

³ Ver más antecedentes en *Trayectoria institucional y desarrollo de los instrumentos metodológicos del Ciclo de donaciones del Fondo de las América:1995-1999*, C. Ochsenius, documento interno FdIA,1999.

producción de conocimiento por parte de las instituciones ejecutoras en relación a sus áreas temáticas y zonas territoriales, apuntando al logro de mayor visibilidad de las intervenciones y aprendizajes.

En la actual etapa de desarrollo institucional, la imagen objetivo que guía el accionar del Fondo se orienta a consolidarlo y proyectarlo como un mecanismo efectivo, eficiente y transparente de asignación de recursos al servicio del desarrollo sustentable, con capacidad de fortalecer la sociedad civil, las organizaciones sociales y la democracia; potenciar las capacidades ciudadanas de control y responsabilidad ambiental, facilitar y apoyar el desarrollo local y elevar el nivel y calidad de la participación ciudadana en las políticas públicas, especialmente en materias ambientales.

En este proceso el Fondo ha buscado llevar adelante acciones e iniciativas innovadoras en el campo del desarrollo sustentable, que le ha permitido fortalecer su presencia pública como entidad especializada y profesional en medio ambiente.

Diversos y auspiciosos resultados alcanzados permiten afirmar esta perspectiva de trabajo institucional que se afianza en una política de desarrollo territorial sustentada en la acción creativa de la acción cooperativa de actores públicos y privados. En la X Región, la Fundación Ayacara ha iniciado la consolidación de su propuesta de sustentabilidad con entidades del estado. De igual modo otros modelos con resultados e impactos positivos son el trabajo desplegado por la ONG Nexo en el campo del turismo rural, llegando a generar la cooperativa "Ruta Huasa", a fin de comercializar los productos turísticos tradicionales y culturales de la VI región. En el caso de la I Región, sobresale el trabajo de la Corporación Norte Grande, en ecoturismo, quien ya ha consolidado sus circuitos y provee de servicios ecoturísticos a quienes buscan esparcimiento y descanso en un ambiente natural. Junto con ir avanzando en el desarrollo de modelos innovadores de intervención con fuerte compromiso regional, el Fondo de las Américas ha abierto áreas nuevas al desarrollo ambiental sustentable. Así en pesca sustentable se ha desarrollado un proceso de difusión de aprendizajes a través del fortalecimiento de organizaciones de pescadores en la gestión de los recursos marinos.

Durante el año 2000 se sumaron a las áreas de intervención del FdIA, tres programas de carácter multisectorial, que han permitido inaugurar una nueva modalidad de apoyo a proyectos de la sociedad civil en diferentes ámbitos del desarrollo sustentable de nivel regional y local. Estos programas son Educación Ambiental Rural, Chile Costa y Bosque y Comunidad, los cuales promueven un mejor impacto en el contexto temático y territorial y mayor sostenibilidad a través de la articulación

en el trabajo con actores públicos y privados que operan en esos ámbitos.⁴

El objetivo de esta etapa ha sido transitar de una lógica de proyectos a una lógica de programas y políticas de desarrollo sustentable, permitiendo el diseño y la ejecución de acciones que influyan activamente en la agenda de actores públicos y privados, generando articulación de actores en temas específicos y promuevan el debate acerca de la sustentabilidad de nuestro país y el modelo político, social, económico y ambiental para avanzar en la construcción de un desarrollo sustentable, enmarcado en una perspectiva de construcción de un Sistema Integrado de Aprendizajes.⁵

En el trasfondo de los debates y opciones en curso acerca del rol que cabe al FdIA en el fortalecimiento de la sociedad civil, ha estado la temática del *desarrollo sustentable* y la *democracia participativa*, conceptos – fuerza orientadores de su accionar en este período; valores que han permitido un sustancial cambio en la relación del Fondo con las contrapartes.

2. Desarrollo sustentable y sociedad civil

La década de los noventa marca el ingreso a la agenda pública de una nueva forma de concebir la sociedad civil y de conceptualizar el desarrollo. La sociedad civil aparece como un campo plural compuesto de innumerables organismos y asociaciones de ciudadanos que abogan por múltiples causas y temas de interés social, organizaciones que han ganado espacios y hecho aportes sustantivos al avance de nuevas relaciones con el aparato público y el sector empresarial. Por otra parte, el desarrollo comienza a entenderse como un proceso multidimensional que demanda de la contribución de actores público / estatales, del sector privado empresarial y de la sociedad civil, al punto que hoy ya no es posible pensar un mundo globalizado donde no exista la interacción creativa de estos sectores.

El Chile que emergió tras el régimen autoritario, con sus nuevas redes y formas de sociabilidad vivió una intensa transformación en sus estructuras, no sólo como resultado de los cambios económicos, sino por los nuevos sentidos observables en la política y la cultura que ha traído consigo el ingreso acelerado del país a la globalización y la revolución de las comunicaciones.

⁴ FdIA, Dirección de Proyectos. *Minuta Gestión de Proyectos y Programas: 1995 – 2000*.

⁵ *Creación y fortalecimiento...* op. cit., También se aporta antecedentes en *De proyectos a programas para un fondo de segunda generación*. Documento presentado por la Secretaría Ejecutiva a la sesión XXX del Consejo. 23 de mayo de 1999.

El Fondo de las Américas (FdIA), que nació como institución en medio de ese proceso, desde sus primeros años buscó el logro de una equilibrada relación con las organizaciones de la sociedad civil, en continua colaboración con el sector estatal y con actores del sector privado empresarial. Fue en la tercera etapa cuando tiene lugar un giro cognitivo en el FdIA expresado en la formación de una nueva mirada de los cambios en la vida social, a partir de una lectura e interpretación renovada del acumulado institucional y de los fenómenos surgidos del accionar de las organizaciones contrapartes. Fue ese proceso el que marca un salto cualitativo e instala en la visión institucional una perspectiva de desarrollo vinculada al fortalecimiento de las expresiones plurales de la ciudadanía que emergen como protagonistas en la transición tardía chilena.

Sociedad civil, participación ciudadana, ciudadanía, cooperación público – privada, desarrollo sustentable, entre otros términos comienzan a acuñarse y a dotarse progresivamente de contenidos, otorgando sentidos al quehacer institucional en su fase de proyección marcado por el Acuerdo de Las Acacias. Las nuevas líneas interpretativas y propuestas han hecho posible en estos años redimensionar las tareas y reorientar las modalidades de intervención generando una agenda post-funcionalista alejada del asistencialismo y del tecnocratismo y centrada en el desarrollo socio - ambiental del país y el de sus pares en América Latina. En la nueva base conceptual se destaca, en primer lugar, una definida percepción acerca del contexto general en que se desenvuelve la acción ciudadana en materia ambiental. Se parte reconociendo que el poder no radica sólo en el Estado. Los cambios también pueden provenir de la cultura, de la sociedad civil, de la capacidad y de las competencias que son posibles construir desde prácticas ciudadanas concretas, locales, nacionales y globales. Postula una línea de fortalecimiento de la acción ciudadana en materia ambiental, como respuesta del Fondo a una realidad nacional con políticas públicas no legitimadas por la ciudadanía, a la existencia de redes ambientalistas con agendas y productos sin visibilidad, y a una participación ciudadana frágil por la asimetría de las informaciones y del poder entre comunidades de base y empresas.

Conceptos como educación cívica y ambiental para la construcción de actores y liderazgos sociales, construcción de redes de información entre pares, producción colectiva de conocimientos y de sistematización de aprendizajes, elaboración y circulación pública de discursos a la vez ética y técnicamente hábiles - en su doble acepción - esbozan ya algunas de las nuevas prioridades y enfoques de trabajo para un tipo de agencia que, como el Fondo de las Américas, pretende acrecentar la

mediación entre las prioridades y requerimientos del Estado y las de los ciudadanos en torno al desarrollo sustentable del país.

2.1. Perfiles y sentidos de la nueva sociedad civil

En los inicios del giro del FdIA se postulaba que la gestación de una ciudadanía plural en América Latina, que pone de relieve valores comunitarios, el sentido de la responsabilidad pública, la mutualidad y la reciprocidad en las relaciones sociales, la justicia ecológica y de género, suponía un énfasis en la ampliación de los derechos, la promoción de acciones de democracia directa, una reinención de las instituciones del poder local, y una demanda por un desarrollo humano económica y ambientalmente sustentable.⁶ Entonces se señaló que una política de la sustentabilidad implicaría “crear instituciones ciudadanas; desarrollar opinión pública y actores sociales deliberantes, organizar grupos que ejerciten el control social de las políticas de órganos de gobierno y multilaterales; promoción de la interlocución proactiva entre redes de información y producción de conocimientos de ciudadanos organizados, generación de estrategias de negociación de agendas de gobierno y construcción de políticas públicas que expresen deliberación de la sociedad civil y los gobiernos”.⁷

Tratándose de un término que alude a una dimensión del orden social, para ser más preciso, que ausculta las relaciones de poder en su interior, por lo mismo la sociedad civil es objeto de variadas interpretaciones cuyas consecuencias generan visiones y prácticas muy variadas. Al respecto se ha levantado la pregunta “¿cómo hablar de “la sociedad civil” como una entidad, sabiendo que se trata de una realidad diferenciada y fragmentada internamente, particularmente si nos interesa considerar las propuestas que de ella surgen?

No se puede suponer una unidad de propósitos y proyectos políticos. Al contrario, el campo de la sociedad civil está permanentemente atravesado por los proyectos y propuestas que provienen del campo político, especialmente desde el momento en que la política dejó de ser asunto exclusivo de elites organizadas en los partidos políticos tradicionales. Cuando la política sale de palacio, para interpelar a la “ciudadanía”, ofreciendo caminos de movilización y transformación, comienza un intercambio recíproco entre el “estado” y la “sociedad civil”, crecientemente constituida como un campo autónomo.⁸

¿Qué es la sociedad civil entonces?

⁶ Jorge Osorio, “Ciudadanía democrática y ética de la sustentabilidad del desarrollo”, en *Formación Ambiental*, Vol. 10, N° 23. 1998., p.25.

⁷ *Ibidem*, p. 27.

⁸ Gonzalo de la Maza, *Sociedad civil y democracia en Chile*, Santiago, mayo 1999.

Como se ha señalado en el Informe del Consejo Ciudadano⁹, en “un sentido amplio, incluye a todos los/as ciudadanos/as y asociaciones e instituciones susceptibles de ser considerados como agentes autónomos frente al Estado y al mercado y corresponde a una variedad muy heterogénea de grupos y organizaciones sociales que se guían por valores, intereses y aspiraciones diversos. La visión más restringida alude al conjunto de organizaciones y asociaciones privadas sin fines de lucro que persiguen fines sociales, de bienestar e interés público.”¹⁰

Las organizaciones de la sociedad civil son asociaciones de personas creadas para realizar diversos objetivos de interés común y sin ánimo de lucro privado, encontrando en su interior organizaciones sindicales, gremiales y de empresarios, instituciones de beneficencia o de promoción, organismos culturales, educacionales, organizaciones deportivas y de vida social, organizaciones estudiantiles y universitarias, múltiples organizaciones comunitarias (territoriales y funcionales, comunidades cristianas católicas y evangélicas, de jóvenes, mujeres, adultos mayores, etc.), comunidades mapuche, organizaciones identitarias (étnicas, homosexuales, etc.), feministas, ecologistas, organizaciones no gubernamentales que abordan una gran variedad de temáticas y una amplia gama de entidades revestidas de una determinada individualidad legal o personalidad jurídica que les permite ejercer derechos y contraer obligaciones.

Algunas de ellas están reunidas en federaciones y confederaciones, otras en coordinaciones y redes, a nivel local, regional o nacional. Sus márgenes se han ensanchado incorporándose fundaciones con fines sociales creadas por el mundo empresarial y sus asociaciones gremiales, redes que reúnen a instituciones, organizaciones o movimientos que abordan temáticas específicas y el mundo académico se ha articulado más allá de las universidades en centros de estudio independientes.

En ellas priman la autonomía y la comunidad de intereses, las creencias y aspiraciones de sus integrantes, pero representan intereses sociales muy diversos y a veces contrapuestos. Integran además la sociedad civil innumerables grupos informales, que animan la vida comunitaria, siendo los más numerosos los de mujeres, de jóvenes y de tercera edad.

⁹ El 4 de julio del año 2000 se constituyó el Consejo Ciudadano para el fortalecimiento de la sociedad civil, convocado por el Presidente Ricardo Lagos, cuyo objetivo principal fue levantar una propuesta con los principales tópicos de interés de la sociedad civil en la perspectiva de avanzar a una nueva relación con el Estado.

¹⁰ *Informe Final*, Consejo Ciudadano para el fortalecimiento de la sociedad civil. Santiago, diciembre 2000, p 9.

Un esquema que presenta la sociedad civil podría graficarse así: ¹¹

Tipo de asociación	Propósito	Sentido de la acción	Permanencia
Asociaciones organizadas	Solución de problemas de bienestar que afectan a terceros	Acción solidaria absolutamente por cuenta propia Se asocian a entes públicos.	Depende de la intensidad de la vinculación social de los integrantes a la causa que los reúne.
Asociaciones establecidas por un conjunto de personas que comparten un problema.	Compartir un mismo problema y aunar esfuerzos para una solución conjunta.	Cooperación para solucionar un problema compartido.	Depende de la naturaleza del problema a enfrentar.
Asociaciones originadas por las estrategias participativas y habilitadoras de ciertos programas de asistencia social	Agrupar a beneficiarios de acciones y programas que han sido convocados para participar, de algún modo, en la ejecución de los mismos.	Cooperación para solucionar un problema compartido	Dependen tanto de la naturaleza del programa, como del grado de involucramiento de los participantes
Aquellos agrupamientos informales, sin personalidad jurídica	Animación social, construcción de ciudadanía y satisfacción de necesidades colectiva	Asociatividad, redes, cooperación.	Según la naturaleza del factor que cohesiona.
Organizaciones interesadas en asuntos públicos	Ir más allá del interés particular, y por la cooperación organizada de personas y grupos en aras de un cierto interés público (ONGs)	Redes, cooperación.	Disponibilidad de recursos, de voluntad asociativa y convergencia de intereses estratégicos.
Voluntariado	Trabajo social no remunerado que supone la entrega desinteresada de tiempo, habilidades y capacidades	Se ocupa de las necesidades de otras personas o de la sociedad y se desarrolla en un marco más o menos organizado como una opción libre	Depende de naturaleza de la acción social y del problema a enfrentar.

En un sentido más restringido puede entenderse la sociedad civil como aquellos grupos, organizaciones e instituciones privadas sin fines de lucro que persiguen fines sociales y públicos. ¹²

Se produce aquí una especial combinación entre lo público y lo privado, donde lo primero deja de referirse sólo a los asuntos primariamente estatales y lo segundo refleja el quehacer de individuos y grupos que no buscan la satisfacción de sus intereses particulares, sino los de la colectividad, o de segmentos de ella que requieren su atención por

¹¹ Adaptado de *Informe del Consejo Ciudadano*.

¹² Se identifican en ellas seis rasgos distintivos: cierto grado de formalización que les permite ser sujetos de actos y contratos; condición de privadas, aunque puedan recibir apoyos estatales; sin fines de lucro, es decir, no están destinadas a generar ganancias para sus dueños, y si tienen excedente, deben invertirse en función de los objetivos de la entidad; autogobierno, con dirección y administración autónoma, sin directrices ni controles externos; con cierto grado de participación voluntaria en la ejecución de programas y actividades y en su nivel directivo y de beneficio público.

razones de solidaridad, participación ciudadana, o equidad social.¹³ Se caracterizan por el ejercicio desinteresado de la ciudadanía en su dimensión de "responsabilidad" en la construcción de un orden social mejor.

Como bien establece el Informe del Consejo Ciudadano, el segmento mayoritario de la sociedad civil corresponde a la variada gama de la asociatividad comunitaria y popular, que alude a la organización voluntaria y no remunerada de individuos o grupos que establecen un vínculo explícito con el fin de conseguir un objetivo común. Se trata de los miles de organizaciones sociales que, desde hace decenios pueblan ciudades y campos y que se han multiplicado para responder a necesidades de distinto tipo a lo largo de la historia. Sus diversas modalidades tienen un origen y propósito histórico específico así como una forma particular de relacionarse con la institucionalidad legal, el sistema político y económico, hecho que da cuenta de la diversidad de expresiones y tareas sociales en juego en la sociedad chilena.¹⁴

En palabras del FdIA, ese amplio arco de entidades de la sociedad civil conformarían lo que actualmente se denomina "Tercer Sector"¹⁵, movilizándolo y acrecentando a través de sus acciones y programas, uno de los recursos más significativos para superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población, cual es el capital social¹⁶, tan estratégico como el capital económico - empresarial para el desarrollo del país. Las organizaciones del Tercer Sector han demostrado compromiso y capacidad para apoyar los procesos participativos de la ciudadanía, potenciando de esta manera la calidad de las políticas públicas y adoptando la idea de la responsabilidad social compartida en el desarrollo del país, especialmente en los temas emergentes del desarrollo humano: la protección del medio ambiente, la promoción de los derechos humanos y ciudadanos, la igualdad de oportunidades para las mujeres, la no-discriminación por discapacidad y enfermedades, el respeto a la diversidad étnica y cultural del país, la

¹³ Viveros, Felipe, *La participación de la sociedad civil en acciones de interés público*. Santiago de Chile, 1999.

¹⁴ *Desarrollo Humano en Chile*, PNUD, 2000. En el Informe se presenta un detallado cuadro de acciones asociativas clasificadas según el ámbito temático de desarrollo y su composición: salud, vivienda, educación, vecinal, recreativa, de mujeres, de adultos mayores, jóvenes e infancia e indígenas.

¹⁵ FdIA - FNSP, *Desarrollo con ciudadanía y democracia participativa: un nuevo trato entre el estado y la sociedad civil*, Abril, 2000. Mientras que el Estado constituye el "Primer Sector" y el Mercado representa el "Segundo Sector", la Sociedad Civil corresponde al "Tercer Sector". De este modo, el Tercer Sector junto al Estado y el Mercado, constituye una de las tres esferas que se conjugan para constituir una sociedad democrática, donde se debaten y resuelven una buena parte de los problemas públicos, representando un actor clave para hacer posible el proceso de desarrollo.

¹⁶ De acuerdo a Robert Putnam, el capital social está conformado por: el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad; las normas de comportamiento cívico practicadas; y el nivel de asociatividad que caracteriza esa sociedad. Su importancia radica en que "sin el capital social, las otras formas de capital no pueden ser mantenidas ni utilizadas apropiadamente" (PNUD).

ampliación de las libertades civiles y la integración de los jóvenes a partir del reconocimiento de sus derechos e identidad.

Las organizaciones del Tercer Sector han demostrado una amplia capacidad para diseñar e implementar iniciativas de desarrollo, especialmente a nivel regional y local, que contribuyen a la superación de la pobreza; el mejoramiento de la calidad de vida, la protección del medio ambiente, la preservación de la identidad cultural, la participación ciudadana y la cooperación y el fortalecimiento del tejido social.

En estos años, se ha confirmado que dichas organizaciones son capaces de operar técnicamente en sus ámbitos y territorios de acción con una sólida propuesta de intervención, asegurando la participación efectiva de las personas y comunidades afectadas por problemas sociales y ambientales, así como creando un capital de confianza y cooperación público - privada para el desarrollo.

2.2. Desarrollo Sustentable

Hemos señalado que uno de los ejes fundamentales del trabajo del Fondo de las Américas en estos años ha sido el desarrollo sustentable, fundado en “la participación ciudadana, el fortalecimiento de la sociedad civil y la cooperación público – privada”¹⁷ aspectos centrales para el logro de una articulación dinámica y virtuosa entre desarrollo económico sostenible, protección de medio ambiente, justicia social y equidad.

Como se ha señalado acertadamente “la humanidad se ve enfrentada a una crisis ecoambiental, o sea, ecológica y ambiental, pero a la vez ecopolítica, es decir, relacionada con los sistemas institucionales y de poder que regulan la propiedad, distribución y uso de recursos”.¹⁸ El reconocimiento de este hecho supone la necesidad de modificar el modelo civilizatorio prevaleciente, especialmente el que se refiere al patrón ecocultural, de articulación sociedad – naturaleza. Se reconoce que no tiene cabida hoy la desvinculación de los problemas del medio ambiente de los problemas del desarrollo, debido a que los primeros son simple expresión de los rasgos de un modelo de desarrollo dominante, y que en último término explican los comportamientos sociales con relación a la naturaleza y a la relación humana con ella. Esta preocupación por el deterioro ambiental producido por el modelo de desarrollo vigente y la noción de que existen límites ecológicos al

¹⁷ Consejo de las Américas, *Agenda Estratégica 1999 – 2000*. Sesión XXVII, de 30 de noviembre de 1999.

¹⁸ Guimaraes, Roberto. “Participación y ética: hacia un nuevo paradigma de desarrollo sustentable”, en *Participación, superación de la pobreza y desarrollo sustentable.*, FdIA., Grafica Andes, marzo, 2000., p. 75

crecimiento económico, ha dado lugar a la idea de desarrollo sustentable, que ha sido definido en términos generales como “aquel desarrollo que atiende las necesidades de las generaciones presentes sin menoscabar las necesidades de las futuras generaciones” (Informe Brundtland, 1986).

Pese a que el concepto parece tener significados que varían según el rol y la posición institucional del observador, existe un cada más amplio acuerdo en que el desarrollo sustentable estará basado en “una nueva ética donde la equidad y los derechos humanos ocupen el centro del proceso”.¹⁹ Desde que fuera formulado este concepto comenzó a ser usado por innumerables entidades, tanto de gobiernos como de sociedades civiles. A nivel del sistema de Naciones Unidas el concepto de Desarrollo Humano, acuñado en 1990, alude al proceso de ampliación de las opciones de las personas, entendiendo por tales la existencia de vidas largas y saludables, acceso a recursos, salud, educación.

Por otra parte se ha comenzado a emplear el término desarrollo humano sostenible²⁰ el cual alude al “proceso de ampliación de las opciones y aptitudes de las personas mediante la formación de capital social con el fin de satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer las de generaciones futuras”. Su origen se remontaría a las preocupaciones de agrupaciones ecologistas por la degradación de los recursos naturales.

Tras la Cumbre de Río y de la aprobación de la Agenda 21, en 1992, el PNUD comienza a desempeñar un rol más activo en Naciones Unidas en cuanto a temas ambientales y de desarrollo humano. Uno de los resultados de este cambio fue el creciente uso y apropiación del concepto capital social que alude a los atributos internos existentes en una sociedad y que le permite potenciar la confianza social, los niveles de asociatividad y de compromiso cívico o democrático. El capital social constituye un componente del desarrollo sostenible pues facilita la implementación de programas y proyectos de desarrollo, dado que se apoya en las características de la población, en sus niveles de organización, en su experiencia.

Se han señalado algunas dimensiones que habría de contener el desarrollo sustentable, toda vez que las dificultades provocadas por

¹⁹ Ottone, Ernesto., “Desafíos para el desarrollo sustentable de América Latina y el Caribe”, en *Participación...*, op. cit. FdIA p. 29. El debate sobre el concepto se habría iniciado en La Conferencia de Estocolmo de 1972, y consolidado en la Conferencia de Río, en 1992.

²⁰ PNUD. *El Desarrollo humano sostenible. Desde el concepto a la operación*, Documento de trabajo. Banuri, Hyden y otros. Agosto 1994.

situaciones extremas de desigualdad social y de degradación ambiental no pueden ser definidas como problemas individuales. Constituyendo de hecho problemas de la sociedad o conflictos ciudadanos. Estas dimensiones son la sustentabilidad ecológica, ambiental, social y política. La ecológica, se refiere a la base física del proceso de crecimiento y objetiva la mantención del stock de recursos naturales incorporados a las actividades productivas; la ambiental, dice relación con la mantención de la capacidad de sustento de los ecosistemas para absorber y recomponerse de las agresiones antrópicas; la social, busca mejorar la calidad de vida de la población y la política, está estrechamente asociada a la construcción de ciudadanía y busca garantizar la incorporación plena de las personas al proceso de desarrollo.²¹

El Fondo de las Américas conceptualiza la noción de sustentabilidad como “la relación que existe entre los sistemas dinámicos de la economía y la vida humana, y los sistemas ecológicos, asimismo dinámicos pero que normalmente cambian a un ritmo más lento, en la que la vida humana puede continuar indefinidamente; los individuos humanos pueden prosperar; las culturas humanas pueden desarrollarse, pero en la que los efectos de la actividad humana se mantienen dentro de unos límites, de forma que no se destruya la diversidad, la complejidad y el funcionamiento del sistema ecológico que sirve de sostenimiento a la vida”.²²

2.3. Estado y desarrollo sustentable: el rol de la sociedad civil

Tras el debilitamiento experimentado por el Estado de Chile en su matriz de articulación sociopolítica se ha comenzado a producir una modificación en los patrones de representación clásicos de la sociedad, hasta hace poco vinculados al sistema de partidos políticos. Como bien ha señalado el Consejo Ciudadano en su reciente informe “el desarrollo de la sociedad civil ha estado íntimamente vinculado a la dinámica política, especialmente a partir de los años veinte. Los procesos económicos y sociales también han dejado su huella, reflejando la sociedad civil las profundas diferencias sociales existentes en el país. El golpe de Estado de 1973 y el gobierno militar que lo siguió por cerca de diecisiete años, tuvieron un fuerte impacto en ella, en el marco de transformaciones sociales, políticas y económicas que

²¹ Guimaraes, Roberto. *El desarrollo sustentable: ¿ propuesta alternativa o retórica neoliberal?*, Ponencia presentada en el Foro sobre el Desarrollo Sostenible y la reforma del Estado en América Latina y el Caribe. En revista EURE, Vol. XX, N° 61, dic. 1994, pp. 50 –53

²² FdIA, *Empoderamiento ciudadano y fortalecimiento institucional: de proyectos ambientales a programas y proyectos de desarrollo sustentable*, octubre, 1999.

terminaron con la pauta de desarrollo vigente durante los cuarenta años anteriores, que permitía la inclusión de diversos sectores sociales en un marco institucional y político compartido. La restricción de las libertades individuales y de asociación y la proscripción de la actividad política, así como las reformas legales y económicas minaron drásticamente el espacio público y las condiciones de desarrollo de la sociedad civil".²³

La emergencia de una frondosa red de asociaciones en Chile, estimada en más de 80.000,²⁴ compuesta de nuevos actores sociales y orientada por temas e intereses muy variados, da cuenta de una reestructuración profunda que impone desafíos al Estado no sólo en nuestro país, sino en gran parte de América Latina.²⁵ Este proceso se da en el marco de una revalorización de la cuestión ciudadana y de la sociedad civil, especialmente tras los años de regímenes autoritarios. En esta nueva época de globalización la política tiende a hacerse mediática, imponiendo otra imagen de lo público; por otra parte la fluidez de la circulación del dinero, de la información y de imágenes y símbolos diluyen la idea de nación y de fronteras,²⁶ lo cual va alterando las formas del ejercicio de la ciudadanía y se expanden los titulares y campos de los derechos, dando lugar a una reestructuración en la representación de demandas y exigencias de derechos ante el mercado y el estado.²⁷

Con el advenimiento de la transición a la democracia en Chile, los dos primeros gobiernos de la Concertación (1990 - 2000), han buscado generar políticas públicas destinadas a estimular la participación ciudadana y fortalecer la sociedad civil. No obstante, el retorno del sistema democrático en 1990, introdujo importantes cambios en la situación de la sociedad civil, tanto por las condiciones políticas de la transición, como por las modificaciones socioeconómicas de los años ochenta que se aceleraron durante ese decenio. Se impulsó la redemocratización institucional, pero no se logró reconstruir los lazos entre Estado y sociedad.

Por el contrario, se desactivó el movimiento social y al no reemplazarlo con formas participativas de nuevo cuño, no se realizó la expectativa de

²³ *Informe Final*, Consejo Ciudadano para el fortalecimiento de la sociedad civil. Santiago, diciembre 2000, p. 8.

²⁴ *Desarrollo Humano en Chile.*, 2000

²⁵ Donatti, "La Crisis del Estado y el surgimiento del Tercer Sector" en *Revista Mexicana de Sociología*, 4/97; Actas I y II Encuentro del ISTR, Brasil 1998, Chile 1999; Salaman y Lester; *The Emerging Sector: An Overview* (1994).

²⁶ Ottone, Ernesto y Hopenhayn, Martin, *Ciudadanía e igualdad: la ecuación pendiente*, Cepal, 1999,

²⁷ Castillo, A., *Ciudadánías de post guerra fría y la reestructuración de las estrategias y modelos de exigibilidad y fiscalización de derechos*, Plataforma Sudamericana de DDHH. Nobiv, Santiago, enero de 1997.

amplia participación existente a partir de la concertación social que permitió el retorno a la democracia.²⁸

En esta línea el Consejo Ciudadano ha señalado que, si bien desde entonces se ha logrado mayores niveles de inclusión socioeconómica a través del consumo, se ha mantenido y profundizado la inequidad social, debilitándose, al mismo tiempo, los mecanismos de integración interna de los grupos sociales y generándose gran incertidumbre frente al futuro. Los relevantes logros sociales de la transición no se han traducido en pautas de integración y participación social estables y más bien se observa un fuerte debilitamiento de la sociabilidad.

La democratización alcanzada no ha logrado involucrar la participación social, ni disminuir las desigualdades de poder existentes en la sociedad, todos ellos factores que limitan severamente el desarrollo de la sociedad civil. Hoy día ésta se expresa de un modo fragmentado y débil, no está articulada por proyectos sociopolíticos como en el pasado y se separa crecientemente de la institucionalidad existente. La desarticulación social resultante se ha expresado principalmente en el temor y la inseguridad, desafiliación política y debilitamiento de los lazos colectivos y comunitarios.²⁹ Las organizaciones tradicionales han perdido su peso histórico, pero se ha fortalecido la presencia del gran empresariado y su influencia en la sociedad civil a través de fundaciones sin fines de lucro, centros académicos y universidades, en actividades culturales, de investigación, comunicación y producción artística por la vía del financiamiento, la filantropía o las donaciones.

2.4. Cooperación público / privada y desarrollo sustentable

En el ámbito del Estado, durante los años ochenta se generaron lineamientos de política al respecto y crearon estructuras para procesar y hacer seguimiento de las mismas. Básicamente la labor radicó en ese período en la Oficina de Enlace ONG - gobierno, de Mideplan, y en la División de Organizaciones Sociales, del Ministerio Secretaría General de Gobierno. En los primeros años de gobierno de la Concertación más bien se priorizó la superación de la pobreza, a través de vastos planes de focalización, lo que implicaría la eliminación de "los sesgos clientelísticos y paternalistas del apoyo social de corte tradicional, por mecanismos más democráticos y participativos".³⁰ A la vez se fue contratando los servicios de las organizaciones no

²⁸ *Informe Final*, Consejo Ciudadano para el fortalecimiento de la sociedad civil. Santiago, diciembre 2000, op 9.

²⁹ Ver el Informe del PNUD para Chile, *Las paradojas de la modernización. Desarrollo humano en Chile* 1998. Santiago de Chile, 1998.

³⁰ CEPAL, *Focalización y pobreza*, 1995.

gubernamentales, las cuales paulatinamente comienzan a desaparecer como resultado de la falta de recursos de la cooperación y a la ausencia de incentivos y políticas de apoyo por parte de las agencias públicas. Hacia la mitad de la década se fijaron los lineamientos que inspiraron la labor pública en esta materia, instalándose las ideas matrices: generación de un clima cultural favorable a la participación; modernización del Estado; impulsar la participación de los beneficiarios en la implementación de las políticas públicas; profundizar los procesos de descentralización y regionalización y el fortalecimiento de la sociedad civil.³¹

Un paso de gran importancia dado por el Estado en su proceso de modificar la relación con las organizaciones de la sociedad civil, fue la creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), en 1994, que reconoce las competencias técnicas y legales existentes en los distintos servicios sectoriales del Estado y la necesidad de coordinar la gestión ambiental conjunta con cada uno de ellos.³² En 1997 se formó el Departamento de Participación Ciudadana, que ha tenido como objetivos “diseñar e implementar políticas y programas que promuevan la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental y generen cambios culturales y valóricos en el tema ambiental por parte de la ciudadanía”.³³ Las funciones principales de la CONAMA son: proponer al Presidente de la República las políticas ambientales del gobierno, informar al Presidente sobre el cumplimiento y aplicación de la legislación vigente en materia ambiental, actuar como órgano de consulta, análisis, comunicación y coordinación en materias relacionadas con el medio ambiente, mantener un Sistema Nacional de Información Ambiental, desglosada regionalmente, de carácter público, administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a nivel nacional, coordinar el proceso de generación de normas de calidad ambiental y determinar los programas para su cumplimiento, colaborar con las autoridades competentes en la preparación, aprobación y desarrollo de programas de educación ambiental orientados a crear una

³¹ División de Organizaciones Sociales - MSGG., *Participación social y Estado*; 1994.

³² Con la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA), que entró en vigencia el 9 de marzo de 1994, fue creada la CONAMA y con ello la institucionalidad ambiental. La Ley 19.300 reconoce las competencias legales y técnicas. En su Título Final, la LBGMA crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) como un Servicio Público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República y con una función eminentemente coordinadora de la gestión ambiental de los distintos Servicios Públicos.

³³ CONAMA. Además se propone “implementar programas que favorezcan la participación de la ciudadanía en la aplicación de los diferentes instrumentos de gestión ambiental, Fortalecer el asociacionismo ambiental, a través de la formación y capacitación de organizaciones representativas de la sociedad, entregando apoyo a iniciativas locales, generando espacios de discusión y análisis a través de estudios e investigaciones y velar porque el sistema educacional nacional incorpore la variable ambiental para generar el cambio cultural, y desarrollar programas dirigidos a la educación ambiental no formal que abarque a otros sectores de la ciudadanía”

conciencia nacional sobre la protección al medio ambiente, preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, y a promover la participación ciudadana en estas materias, coordinar a los organismos competentes en materias vinculadas con el apoyo internacional a proyectos ambientales, y ser, junto con la Agencia de Cooperación Internacional del Ministerio de Planificación y Cooperación, contraparte nacional en proyectos ambientales con financiamiento internacional, financiar proyectos y actividades orientados a la protección del medio ambiente, preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, asumir todas las demás funciones y atribuciones que la ley le encomiende.

En el marco de estos nuevos lineamientos que fue asumiendo el Estado, la política ambiental para el desarrollo sustentable aspiró a mejorar la calidad de vida de las personas, buscar la complementariedad entre desarrollo socioeconómico y la sostenibilidad ambiental, colaborando decididamente en alcanzar la equidad social y la superación de la pobreza. A fines de la década de los noventa se fue generando un consenso entre los principales actores de este proceso; por una parte, las instituciones de gobierno encargadas de estas políticas, apoyaron un proceso de diálogo destinado a producir insumos necesarios para elaborar una política de Estado en materia de relacionamiento con la sociedad civil. Se pensaba que una política de fortalecimiento de la sociedad civil desde el Estado "sería una componente fundamental de una estrategia mayor de superación de la pobreza, de igualación de oportunidades, de desarrollo económico, social y cultural y, en definitiva, de democratización".³⁴

Como lo señaló el Informe del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, en 1996, "la asociación creciente entre el Estado y la sociedad civil puede abrir una enorme oportunidad para superar la pobreza y construir una sociedad más equitativa". No obstante la declaración del problema y de las políticas a desarrollar, a fines de los noventa un ambiente de crítica se cernía sobre ellos, provenientes del mundo de las organizaciones sociales y de las entidades sin fines de lucro con fines públicos. Como lo señaló un estudio de la División de Organizaciones Sociales (DOS) "es posible identificar en la sociedad chilena signos de malestar y desafección creciente por la calidad de los espacios participativos existentes".³⁵

Es preciso señalar que la generación de diversas acciones, las definiciones legislativas y la puesta en marcha del tema en la agenda ha

³⁴ Mideplan, División Social, 1997

³⁵ DOS, *Enfoque analítico para analizar la participación en los programas sociales*, 1999.

significado la creación de grandes expectativas que se plasman en frustraciones frente al avance logrado en la aplicación de los instrumentos y alcance de metas con base en la sustentabilidad ambiental. Se detecta una insuficiente prioridad política del tema, lo que se refleja, entre otros aspectos, en los recursos asignados, en la demora para la promulgación de los reglamentos que implementan la Ley de Bases del Medio Ambiente y el sello productivista que empapa los discursos oficiales. Por otra parte se percibe una baja relevancia del tema para avanzar en la sustentabilidad ambiental del desarrollo y para ofrecer oportunidades de mejorar la calidad de vida de la gente. Se ha instalado la visión de que lo prioritario es el crecimiento de la economía y que luego debemos preocuparnos por la sustentabilidad, lo cual dificulta el avance de la visión moderna e integral del desarrollo que hoy están proponiendo las principales agencias del sistema de Naciones Unidas.

Significativo resulta el que la institucionalidad ambiental aparezca desprovista del peso político lo cual le resta proyección a sus decisiones. Continúa prevaleciendo el prejuicio economicista que considera lo ambiental como una traba al desarrollo económico, generando daños al avance de una conciencia ambiental ciudadana e impactando sobre las opciones de mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente, de los grupos en desventaja sociocultural.

En esta misma línea se observa una tendencia que no privilegia la transectorialidad para tratar la temática ambiental, que por su naturaleza es transversal. Ello desde luego genera descoordinación institucional y carencia de visiones conjuntas, y en consecuencia, las metas y objetivos no logran los niveles de logro y eficacia necesarios a los desafíos ambientales en Chile.

No obstante el progresivo involucramiento de la población en las definiciones ambientales, que ha ido permitiendo la institucionalidad ambiental, el trabajo desplegado por organizaciones de la sociedad civil y el aporte sustantivo del FdIA, son insuficientes para enfrentar los diversos ámbitos que evidencian deterioro, destacando la falta de políticas en el tema de los recursos naturales renovables.

2.5 Políticas sociales y sociedad civil: hacia un nuevo trato

Un factor que requiere ser analizado es la naturaleza del vínculo desarrollado entre Estado y organizaciones de la sociedad civil, toda vez que el accionar del Fondo de las Américas se da en un espacio muy sensible a esta dinámica. Al iniciarse los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, uno de los principales desafíos que

abordó el conglomerado fue lograr “crecimiento con equidad”, idea que ordenó el esfuerzo de toda la política social de la década. La noción de crecimiento supone conciliación entre crecimiento económico y desarrollo social supone que la pobreza más que un problema de ingresos, es un problema de falta de oportunidades y de integración.

En el marco de esta política se fueron desplegado innumerables programas sociales orientados al logro de las metas sociales establecidas. Los campos y líneas de acción son de una amplia heterogeneidad y en ellas han participado activamente las organizaciones del Tercer Sector.

Una parte del Tercer Sector - las organizaciones no gubernamentales - han cumplido un rol de gran significación para el despliegue de las políticas sociales públicas, sin embargo sus aportes no siempre han sido valorados por el sector público, prevaleciendo una enfoque más bien instrumental de sus contribuciones. Ello ha significado en los hechos que el Estado haya desaprovechado un capital social acumulado en años de intervención social. El agotamiento y crisis de los espacios de participación generados a través de políticas públicas se vincula a la existencia de mecanismos instrumentales y predefinidos por los proyectos, que inhiben el uso y desarrollo del capital social.

Sólo durante la segunda mitad de los noventa se produjo un cambio en esta materia. Desde el Ministerio de Planificación y Cooperación - MIDEPLAN, se coordinó en los años noventa un debate entre el sector público y el mundo privado a fin de avanzar en un diseño de política de Estado de Fortalecimiento del Tercer Sector.³⁶ De manera explícita se reconoció el aporte que habría cumplido la sociedad civil y sus organizaciones en la política social, señalándose que la base del “reforzamiento de la sociedad civil radica en que el Estado reconozca la necesidad de desarrollar una explícita y concreta política social en tal sentido”. Uno de los ejes de dicha política de Estado sería “facilitar la participación de la sociedad civil en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas sociales”.³⁷ Tal reconocimiento debiera expresarse en la búsqueda de modos específicos de participación de las organizaciones en las distintas dimensiones de formulación de las políticas públicas: diagnóstico, planeamiento, diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y control.

³⁶ MIDEPLAN., *Bases de una Política de Estado para el Tercer Sector*. MIDEPLAN, enero 20 de 1998

³⁷ *Ibidem* p. 10.

Por otra parte buscó establecer la participación de las ONGs en programas sectoriales e intersectoriales relativos a sujetos de atención preferente.

En una línea argumental similar el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, señaló en su Informe de 1996 que, “en la sociedad chilena actual existen las capacidades necesarias para llevar adelante una exitosa acción contra la pobreza, que pueden ser movilizadas con un adecuado sistema de incentivos y con una flexibilidad en el uso de los recursos que permita a los ciudadanos desarrollar por sí mismos iniciativas en las que pueden ser más eficientes que el Estado”.³⁸ En este sentido la acción del Estado – apunta el Informe - “debe ser mucho más precisa y asegurar el acceso de los más desaventajados a los recursos capacitantes, propendiendo al desarrollo de las propias capacidades y autonomía del individuo, de las familias, de las comunidades y localidades más que a su asistencia o al alivio inmediato de sus necesidades”.

Y es precisamente el carácter diferenciado y específico de esas necesidades el que admite un tratamiento en “forma mucho más eficaz por los actores de la sociedad civil, por las organizaciones filantrópicas y por los propios mecanismos del mercado, cuya flexibilidad y sofisticación es mucho mayor que las de las estructuras públicas.”³⁹

El Informe es concluyente en señalar que la “modernización implica relacionarse con la sociedad civil. Demasiado tiempo el Estado ha tendido a actuar de manera autoreferente, a priorizar sus exigencias internas, sus procedimientos y normas, perdiendo de vista que su misión es servir a la gente, a atender sus necesidades y problemas. La autoreferencia del Estado – señala el Informe – no sólo lo aleja de la ciudadanía, sino que también impide la colaboración del sector privado, con las comunidades y con los propios beneficiarios de la acción pública.”⁴⁰

Tras la aprobación por el Comité de Ministros Sociales, del documento “Bases de una Política de Estado” - citado anteriormente - se organizó un amplio debate nacional para conocer la opinión de las ONGs respecto

³⁸ *La Pobreza en Chile. Un desafío de equidad e integración Social*, Informe del Consejo Nacional para la superación de la Pobreza. Agosto 1996. P. 82. En agosto de 1998 el Consejo convocó el seminario: “El Estado y la Sociedad Civil en las políticas sociales”, evento que profundiza estas temáticas. En esta línea el documento “*Síntesis y recomendaciones: Comité de Iniciativa para una filantropía ambiental proactiva*” del FDLA, nov. 1999, aporta pistas sugerentes.

³⁹ *Ibid.*, p. 85

⁴⁰ *Ibid.*, p. 86.

del Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.⁴¹ El Plan de Acción, señaló que entre los rasgos que debieran caracterizar una política dirigida al Tercer Sector se cuentan: el "concebir las situaciones de pobreza, marginalidad, discriminación e intolerancia como un déficit de ciudadanía"; "resguardar la debida autonomía de las instituciones sociales"; "establecer mecanismos de provisión adecuados, que garanticen la equidad, la transparencia y calidad de los proyectos e iniciativas de la sociedad civil"; y "servir de herramienta articuladora de políticas sociales sectoriales".

Con el propósito de dar a conocer las propuesta de política emanada de un Comité Consultivo de Políticas Sociales, en el cual participaron representantes de redes de ONGs, de las asociaciones gremiales ACCION y ASONG, y de representantes del sector público vinculado, se desarrollaron 13 seminarios en las regiones del país. Entre las principales conclusiones que arrojó este proceso destacan la percepción de que se financia con recursos públicos a consultorías funcionales a intereses político partidistas", existe un "trabajo con lógica de proyectos y no de programas, lo que no permite proyección a largo plazo". Entre los factores obstaculizadores las organizaciones no gubernamentales perciben desde el Estado una "falta de política de gobierno", "falta de criterios comunes en materia de conceptualización", "inexistencia de coordinación de planes y de proyectos de los diferentes servicios públicos", y "prejuicios del estado hacia las ONGs".

A la vez perciben como factores facilitadores el nuevo contexto democrático, la apertura por parte del gobierno hacia las organizaciones del Tercer Sector.⁴²

El compromiso de establecer un Nuevo Trato entre el Estado y la Sociedad Civil fue ratificado por el Presidente Ricardo Lagos como candidato presidencial, quién suscribió el 30 de agosto de 1999 el "Acuerdo por la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil", el cual establecía, entre otras medidas la destinación de recursos públicos para el fomento de las organizaciones sociales y reconocimiento de la participación ciudadana, creación y fortalecimiento de Fondos Públicos concursables destinados a financiar programas de las organizaciones del Tercer Sector, desarrollo de un marco legal que facilite la libre constitución de la organización de la sociedad civil y establezca un registro público de estas organizaciones, y establecimiento de una instancia gubernamental que norme y fiscalice

⁴¹ *Plan de acción para el fortalecimiento de la sociedad civil y de las organizaciones privadas sin fines de lucro y con fines públicos*. MIDEPLAN, División Social, Santiago, diciembre de 1998.

⁴² MIDEPLAN., *Comentarios y sugerencias de las regiones al documento: Bases de una política para el Tercer Sector*, División Social, Santiago, marzo de 1999. 3 pp.

las organizaciones de la sociedad civil, garantizando que las donaciones privadas y los recursos públicos que reciban dichas organizaciones se utilicen para iniciativas sociales y culturales sin fines de lucro.

Tras cinco meses de funcionamiento del Consejo Ciudadano para el fortalecimiento de la sociedad civil, entidad creada por el Presidente Lagos en julio del año 2000, éste hizo públicas sus propuestas a través de un Informe, donde se señala diversas medidas destinadas a la puesta en marcha de un conjunto de propuestas que buscan otorgar un nuevo status a las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo nacional.⁴³

En esta misma dirección, la puesta en vigencia del Instructivo de Participación Ciudadana por parte del Gobierno⁴⁴ constituye un hito en el desarrollo democrático. En efecto el citado instrumento es un complemento de las propuestas formuladas por el Consejo Ciudadano, y busca entre otros objetivos “incorporar la participación ciudadana como variable de análisis en las evaluaciones de las políticas y programas públicos, en especial en la evaluación de los destinatarios de las mismas, generar los mecanismos que garanticen la respuesta pertinente y oportuna a las peticiones, reclamos y recursos que presenten o interpongan las personas y desarrollar estrategias de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil de su sector, concordadas con éstas”.

⁴³ *Informe Final*, Consejo Ciudadano. Para el Consejo “...no se alcanzará una plena democracia y un desarrollo verdaderamente sustentable y ciudadano, sin participación de una sociedad civil activa y responsable. Para ello es necesaria una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, con capacidad de acuerdo, interlocución y resolución autónoma de conflictos, que infunda profundidad y permanencia a la democracia”, p. 20.

⁴⁴ *Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana.*, SEGEOB., Diciembre de 2000.