

GERMINA
conocimiento para la acción

10
AÑOS

5 PARTICIPACIÓN

**GERMINA,
CONOCIMIENTO PARA
LA ACCIÓN.
10 AÑOS**
Santiago, 2017

**Germina, conocimiento
para la acción**
Gloria Ochoa Sotomayor
Carolina Maillard Mancilla
Andrea Valdivia Barrios
www.germina.cl

Redacción
Gloria Ochoa Sotomayor
Carolina Maillard Mancilla
Diseño
Francisca Palomino Schalscha

SOBRE ENFOQUE DE DERECHO, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL QUEHACER DE GERMINA⁹

La siguiente reflexión sobre participación y nuestro quehacer se enmarca en el ámbito de las políticas públicas miradas desde el enfoque de derecho.

Actualmente es reconocido el hecho que el Estado debe ser un garante de los derechos de las personas en diferentes ámbitos y de que las personas tienen el derecho de ser parte de las acciones que las impactan directamente. De esta manera, el enfoque de derecho destaca el reconocimiento de las personas como titulares de derecho, lo que implica un cambio en la aproximación y forma en que son concebidas las políticas públicas, pasando de la percepción de personas con necesidades que deben ser asistidas, a sujetos con derecho a acceder a prestaciones y acciones de parte del Estado y los gobiernos. Al mismo tiempo, reconoce el derecho de mujeres y hombres de ser partícipes de las decisiones en temas que las afectan.

Por su parte, y en concomitancia, la participación se ha definido como uno de los elementos esenciales de y para la democracia, así como un mecanismo que permitiría fortalecer la ciudadanía y dar mayor legitimidad y

⁹ La elaboración de esta sección se basa principalmente en el artículo ¿Participación o incidencia ciudadana? de Gloria Ochoa Sotomayor, así como de reflexiones a propósito del quehacer de Germina, conocimiento para la acción.

eficiencia a las políticas públicas, al menos desde un discurso formal. De esta manera, sostenemos que la participación es necesaria y debe ser concebida como un bien público, por lo tanto es necesario atender cómo el sector público enfrenta la participación, cómo ésta se articula con su trabajo y cuál es la posibilidad real de la ciudadanía de incidir en las políticas públicas, consideradas como proceso y resultado.

De esta manera, pensamos que se requiere enfatizar en la concepción de lo público como un área de interés de todas las ciudadanas y ciudadanos, promoviendo que lo público no sea capturado por intereses particulares y/o sólo técnicos de grupos de élite o de las burocracias. Al respecto, en la década del noventa Serrano (1998) señala que si bien ha existido un declarado discurso de la institucionalidad pública respecto a la participación, éste muchas veces no se ha traducido en prácticas participativas, toda vez que no se determina claramente el horizonte que se quiere alcanzar con la participación ciudadana, situación que no ha variado sustancialmente hasta la actualidad. Además, se debe tener presente que las propias políticas públicas han profundizado, desde su diseño y hasta la implementación, una visión de lógicas individuales en desmedro de una colectiva, por tanto ello también impacta en los niveles de participación. Salvo algunos cambios producto de la presión de los movimientos sociales de los últimos años.

Si concebimos la participación como un ejercicio concreto de ciudadanía y al mismo tiempo como una acción política, entendida como una motivación para ser parte del proceso de toma de decisiones en ámbitos diversos y sin restricción, podemos ver que cambia totalmente la relación entre el ciudadano y el Estado, entre el usuario y el servicio, entre el beneficiario y el funcionario, se rompen relaciones tradicionalmente asimétricas y el poder se diluye entre los involucrados, poder que los grupos dominantes de todo

tipo se empeñan en mantener. Por lo tanto, la participación en tanto acción política es un ejercicio por y de poder incidir en los asuntos públicos, por lo que también debe ser enfrentada como un proceso de negociación entre, al menos, dos partes (Ochoa, 2008). Así, surge la necesidad de distinguir la participación funcional de una participación auténtica, así como la estructura de la misma, pues los temas públicos o asociados al bien común no pueden ser del dominio exclusivo del Estado, pues una democracia requiere no sólo de mecanismos de representación política, sino que también de participación ciudadana directa, efectiva y auténtica, tendiendo a una co-producción de las políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil.

En este sentido, entendemos por participación auténtica aquella que tiene efectos directos e indirectos, previstos y no buscados, en la toma de decisiones respecto a determinadas acciones o prioridades de política o en las derivaciones de la misma. Es decir, una participación auténtica es aquella que permite la incidencia en lo público comprendiéndola como el grado y posibilidad de un grupo de influir en la definición, ejecución y evaluación de determinada política pública. Lo anterior, considerando la trama de posiciones jerarquizadas asignadas y asumidas por los diversos actores en materia de toma de decisiones. Así, entonces, podemos distinguir analíticamente participación e incidencia, siendo ésta última el resultado visible y verificable de la primera.

Dado los diversos movimientos sociales en Chile surgidos en el último tiempo, podemos decir que sus actores buscan participar en la toma de decisión respecto a los asuntos públicos de una manera real. Es decir, no sólo intentan participar a través de consultas ciudadanas, diagnósticos o a través de la delegación de su representación en parlamentarios o alcaldes, sino que incidir en la toma de decisión.

Sin embargo, esta expectativa de incidencia plantea un doble desafío para el sistema político en su conjunto, no sólo para el gobierno, ya que requiere cambiar sustancialmente la forma en que ha sido concebida la participación de la ciudadanía tanto en forma como en contenido. Es decir, se requiere no sólo llegar a acuerdo respecto a los contenidos temáticos de los asuntos en discusión como educación, medio ambiente u otros, sino que se necesitan establecer mecanismos legítimos y confiables para llegar a esos acuerdos y para los cursos de acción que de ellos deriven. No basta sólo con invitar a conversar, llegar a puntos comunes y establecer compromisos, sino que también se deben definir los mecanismos de la toma de decisión, de seguimiento y evaluación de los compromisos alcanzados.

Este no es un desafío menor, ya que ha sido preponderante el elitismo y hermetismo con que el Estado chileno ha operado en términos de definición de políticas públicas, -principalmente vinculado a un ejercicio centrado en ciertos grupos y bajo un enfoque político-técnico-, promoviendo escasos mecanismos para la deliberación pública y participación social, con instrumentos y estructuras que dejan fuera a la ciudadanía.

En este sentido, nuestro país enfrenta un desafío estructural no sólo porque el sistema económico-financiero y político-institucional está siendo fuertemente cuestionado, sino porque los mecanismos llamados democráticos (principalmente la democracia representativa) ya no es suficiente para la ciudadanía y la canalización de sus demandas. Ha llegado el momento de redefinir el marco en que las decisiones respecto de los asuntos públicos se toman, además de los contenidos de dichas decisiones. Si bien esto pasa por una revisión radical que lleva a la propia constitución política, no debe tener como respuesta las estructuras tradicionales que sólo llevarán a la misma situación actual, sino que requiere un cambio en la concepción de la relación Estado-ciudadanía que pueda ser realmente democrática, definiendo estructuras participativas que vayan de lo local a lo nacional, y

esto no significa sólo el fortalecimiento de los municipios, sino también de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, que logre reconocer las diferencias internas de nuestro país tanto en términos de las necesidades y características propias de las distintas regiones como de la población en su conjunto. A su vez, considerando el carácter conservador de la institucionalidad pública, es necesario que la propia ciudadanía cumpla un rol importante en tensionarla con el fin de provocar cambios que apunten hacia una mayor participación e incidencia ciudadana en las decisiones de interés público.

Para una efectiva participación social, entonces, es necesario el reconocimiento del contexto social, cultural e histórico en que se desenvuelven los individuos en tanto ciudadanas y ciudadanos, constituyéndose ahí las diferencias entre ellos; por lo tanto, la ciudadanía desde la diferencia tiene asociada una noción de identidad, los ciudadanos no se diluyen en la igualdad, sino que definen su identidad en la diferencia y en su distinción de otros, incluido como otro el sector público.

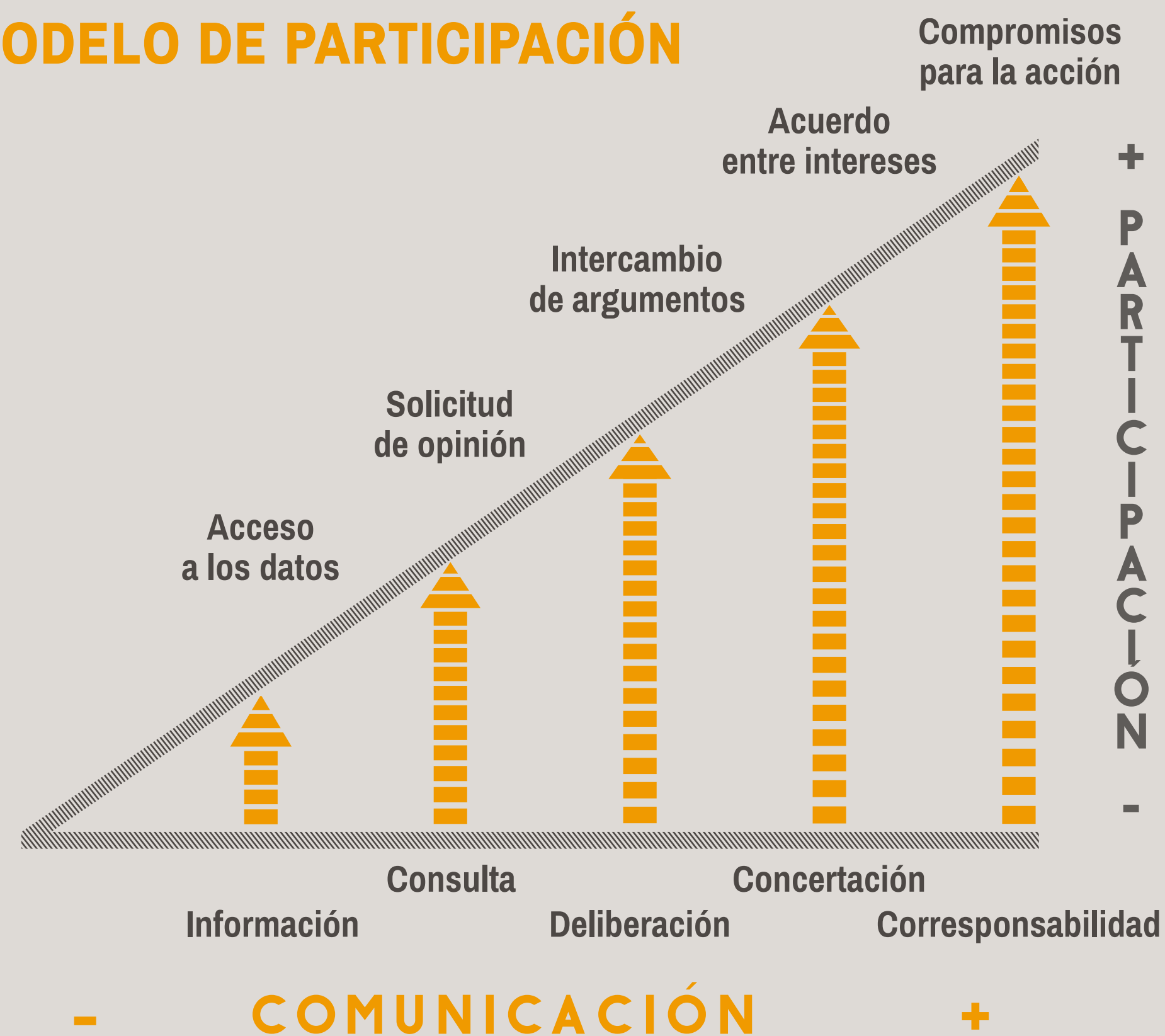
Podemos decir que la participación se puede originar espontáneamente, es decir, desde el propio interés o necesidad de las personas, o a través de estrategias específicas destinadas a su generación y promoción. En ambos casos, el sector público cumple un rol fundamental, ya que la participación se orienta principalmente a la injerencia y preocupación en asuntos de esa índole. Es decir, la participación está dada por una necesidad o interés de orden público que puede tener un individuo o un conjunto de ellos. Esto es central, ya que determina la dimensión relacional con el Estado.

Como vemos, el concepto de participación ciudadana alude claramente a la capacidad de intervenir y ser parte en un proceso de toma de decisiones, así como de la implementación, gestión, ejecución y evaluación de una iniciativa pública. Esto lleva a la constitución de sujetos empoderados

e interesados, por lo tanto, involucrados y demandantes, lo que afecta o al menos remece la relación con el sector público.

En la siguiente gráfica se observan los distintos niveles de la participación y dos ejes centrales: participación y comunicación, que en la medida que se combinan, se va avanzando hacia acciones de participación más efectivas o profundas, que denominamos incidencia, lo que implica corresponsabilidad y compromisos para la acción.

MODELO DE PARTICIPACIÓN



A partir de nuestra experiencia, podemos señalar que claramente en Chile no se ha transcendido más allá de los niveles de información y consulta, es decir, la participación es entendida como el acceso a datos (cuentas públicas, portal de transparencia, entre otros instrumentos) y como la entrega de opiniones (consultas indígenas, encuestas, entre otros). Siendo el intercambio de argumentos (deliberación), los acuerdos entre intereses (concertación) y los compromisos para la acción (corresponsabilidad) los niveles menos alcanzados o restringidos a grupos muy específicos.

Por otro lado, identificamos cuatro elementos necesarios de considerar en torno a la participación social: la cultura formalista de la organización pública, las acciones (demandas) derivadas de la participación, la dimensión política de la participación y el traspaso de poder que esta conlleva.

La cultura formalista del sector público alude a un orden, jerarquía, mando y procesos formalmente regulados. Se asienta en prácticas verticalistas y autoritarias, las que se encuentran tanto en las organizaciones sociales como en los organismos públicos (Díaz, 2003). En este tipo de concepción el diálogo, la innovación y la generación de relaciones simétricas es compleja, ya que se encuentra con una forma enraizada de ver y hacer las cosas. En este sentido, la posibilidad de que las iniciativas de participación ciudadana sean exitosas depende de un cambio cultural en la forma de hacer, percibir y relacionarse.

Por otro lado, si consideramos que los directivos y/o técnicos tienden a una visión homogeneizante y devaluada de las comunidades, principalmente de aquellas calificadas como pobres y/o vulnerables que las ven como incapaces de integrarse a procesos de diseño, gestión, control y evaluación de las políticas que los afecta directa o indirectamente, la posibilidad de una participación exitosa se vuelve aún más complicada, más aún si esta subvaloración es percibida por la comunidad. De este modo,

consideramos que la sociedad organizada es un espacio de múltiples tensiones y luchas culturales, así como de pugnas por una visión hegemónica de la sociedad y su devenir. Por ello, el fortalecimiento de sus organizaciones, la generación de espacios para canalizar los diversos intereses y propuestas, así como la integración de las mismas es aún un desafío pendiente y pertinente, así como potenciar la participación de diversos actores. En este escenario, los últimos movimientos sociales en Chile, que han hecho sentir su opinión en diversos temas de interés público están dando señales respecto a la necesidad de avanzar en esta perspectiva. Esto es central, pues sostenemos que frente a un Estado y política neoliberal se requieren movimientos sociales que tensionen e incidan en la transformación de las estructuras conservadoras que impiden una real o efectiva participación política. Al respecto, nos llama la atención que la generación de conocimientos sobre participación ciudadana haya decaído drásticamente en relación a la que se produjo durante la década de los noventa, bajo el Chile posdictatorial. Tal vez se relacione con la incomodidad que pudiera generar la participación e incidencia ciudadana cuando es evidente el descontento como consecuencia de la profundización del modelo neoliberal, donde se ha privilegiado o concebido la participación a través de la apertura de fondos concursables, por ejemplo ¿será que es más conveniente relacionarse con individuos/clientes que con colectivos/ciudadanía? Por el momento no tenemos la respuesta, sin embargo creemos relevante indagar en ello.

DESDE LA REFLEXIÓN desde la reflexión A NUESTRO QUEHACER a nuestro quehacer

Como hemos mencionado, el quehacer de Germina, conocimiento para la acción lo hemos organizado en torno a tres áreas de acción: gestión social, gestión institucional y generación de conocimiento. En este marco, la participación tiene una doble dimensión. Por una parte, la concebimos como una estrategia de investigación, y por otra, como una estrategia para la implementación de iniciativas con organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas. Para desenvolvemos en estas áreas ha resultado primordial hacerlo desde una aproximación colaborativa, en la cual la empatía, la generación de confianza y la flexibilidad han sido competencias centrales para nuestro trabajo.

Así, en el marco de la Asesoría integral a Londres 38, espacio de memorias (2011) se buscó apoyar metodológicamente a la organización para la generación de instancias y una política de participación, que traemos aquí a modo de ejemplo e insumo para la reflexión. Tal como lo planteamos en la publicación *La persistencia de la memoria, Londres 38 un espacio de memorias en construcción*, consideramos que un rasgo fundamental de Londres 38 como espacio de memorias y como proceso de re-construcción o re-elaboración de las mismas había sido la generación de múltiples instancias de conversación y reflexión a las que fueron convocados distintos

actores. Ya con anterioridad a la Mesa de Trabajo el Colectivo Londres 38¹⁰ había convocado a diversas instancias de discusión en torno a su proyecto de trabajo respecto al memorial y al propio destino de Londres 38; lo que continuó en la constitución de la propia Mesa de Trabajo, en la discusión sobre las narrativas del espacio de memorias, en lo que respecta a la elaboración del proyecto arquitectónico, museográfico y al plan de gestión, así como múltiples discusiones sobre las líneas editorial y de investigación, entre otras. Este rasgo o característica particulariza profundamente a Londres 38, ya que lo distingue del modo tradicional o habitual en que han funcionado tanto las agrupaciones de derechos humanos como los sitios de memoria. En este sentido, pensamos que esta apertura tiene un doble objetivo o un doble impacto; por un lado, abre la discusión a nuevos actores que no son los directamente afectados y la nutre de otras miradas y aproximaciones; y, por otro lado, constituye una estrategia para poner en la discusión social un tema que como sociedad no hemos abordado en profundidad, es decir, convoca a un conjunto de actores a hablar del pasado reciente desde su propia experiencia como una necesaria conversación social y los lleva, de alguna forma, también a reflexionar desde y respecto al presente.

10 La Mesa de Trabajo Londres 38 (2008-2009) respondió a una solicitud presentada por los colectivos vinculados a la recuperación del ex centro de detención, tortura y exterminio conocido como Londres 38, a la Presidencia de la República. Participaron en ella el Colectivo Londres 38, el Colectivo 119, familiares y compañeros y Memoria 119. En representación del Estado estuvieron presentes la Comisión Asesora Presidencial de Derechos Humanos, el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la Intendencia de la Región Metropolitana, la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Bienes Nacionales, el Consejo de Monumentos Nacionales y el Museo Histórico Nacional de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

En particular, los trabajos asociados a Londres 38, espacio de memorias y Memorial Paine, un lugar para la memoria, los realizamos teniendo en consideración los criterios antes mencionados. Así, para la construcción de sus respectivos planes de gestión, el de Londres 38 (2010) cuyo objetivo fue definir el uso del inmueble recientemente recuperado por los colectivos, quién lo administraría y el tipo de actividades que se desarrollarían en éste; el del Memorial Paine (2015 y 2016), con el fin contribuir a la visibilización de la represión ocurrida en el lugar a partir de la dictadura militar de 1973. Dichos procesos fueron trabajados de forma participativa, a través de la realización de talleres de reflexión y discusión respecto a las definiciones estratégicas y programáticas.

Esta metodología participativa, a su vez, es la que hemos desplegado en cada una de las consultorías y asesorías que hemos realizado, así por ejemplo en los diagnósticos participativos sobre las vulnerabilidades ante el VIH y SIDA en mujeres que viven o transitan por la región de Arica y Parinacota, encargado por PNUD (2012) y sobre la situación de las mujeres indígenas en las distintas zonas del país, encargados por CONADI nacional (2014, 2015 y 2016) se han implementado tanto talleres de trabajo como diálogos participativos.

En este marco, hemos comprendido los diálogos participativos como una instancia de conversación social y de relación entre pares, oportunidad en la cual se comparten así como se contraponen diversas miradas y propuestas frente a temas de interés común. Nuestro papel es facilitar la conversación, sin embargo el ritmo que ésta adquiere responde a las dinámicas propias y específicas de cada grupo participante.

De esta instancia se deriva la consideración de que en la sociedad existen múltiples formas de percibir, conocer, vivir y enfrentar determinados

problemas o asuntos sociales. Por lo tanto, las visiones contrapuestas y el conflicto, así como la posibilidad de llegar a acuerdos que generen cursos de acción son parte esencial y del sentido de los diálogos participativos. Considerando, además, que la visión de las personas involucradas, como las mujeres en general y las mujeres indígenas en particular, respecto a su situación, problemas y/o necesidades no tiene por qué ser homogénea y puede presentar diferencias entre ellas.

En nuestro quehacer hemos identificado importantes ventajas de esta metodología. Por una parte, maximiza las oportunidades de la participación de cada persona, asigna responsabilidad a los participantes, estimula la confianza, el liderazgo compartido y el compromiso a lo largo del proceso. Por otra, la metodología de talleres y diálogos participativos involucra activamente a un gran número de personas, permite la generación de acuerdos, y genera un volumen significativo de información. Del mismo modo, a partir de la realización de diálogos y talleres hemos observado la necesidad de las personas de conversar, de ser escuchadas, así como hemos constatado los escasos espacios de conversación social sobre asuntos de interés público y comunitario que existen en distintos territorios, y la alta valoración y reconocimiento cuando existen. No obstante, las personas manifiestan interés en alcanzar niveles más altos de participación, más allá de las consultas e intercambios de opiniones, sino que llegar a la incidencia y corresponsabilidad en las acciones que se proponen. Para el buen desarrollo de estas instancias de participación resulta primordial poner especial atención a los procesos de convocatoria y facilitación, donde deben primar la capacidad de ajustar o flexibilizar las metodologías según las características y situación específicas de las y los participantes.

Iniciativas vinculadas

Experiencias relativas a participación se encuentran mencionadas en otros capítulos de este documento, aquí señalamos las que no se han mencionado anteriormente.

2014

- ▣ Diseño y ejecución taller La experiencia de los “Mecanismos de Gestión Participativa” en Bibliotecas Públicas. Fundación Democracia y Desarrollo.

2011- 2012

- ▣ Elaboración Diagnóstico participativo sobre las vulnerabilidades ante el VIH y SIDA en mujeres que viven o transitan por la Región de Arica y Parinacota, Sistema de Naciones Unidas.

2009

- ▣ Diseño y ejecución del Curso-Taller Metodología para el trabajo comunitario y la investigación acción, para Colectivo de Arte La Vitrina, Proyecto Fondart 2009 Acciones urbanas ciudadanas: Visiones contemporáneas a la espera de una comunidad imaginada.

Publicaciones:

- ▣ Mujeres y vulnerabilidades ante el VIH/SIDA en la región de Arica y Parinacota. Diálogos participativos 2011. ONUSIDA-PNUD, Santiago. Carolina Maillard, Gloria Ochoa, Ximena Solar y Kapris Tabilo, 2012.
- ▣ El sector público y la participación ciudadana. Gloria Ochoa. Germina, conocimiento para la acción, 2008.
- ▣ ¿Participación o incidencia ciudadana? Gloria Ochoa. Germina, conocimiento para la acción, 2008.