



Participación y Democracia Elementos para el debate

Documento de Trabajo / 2004





Participación y Democracia Elementos para el debate

Documento de Trabajo / 2004

Contenidos



Presentación

Desafíos de la Participación Ciudadana

Análisis Crítico del Proyecto de Ley sobre Asociaciones
y Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Dilemas de la democracia en Chile desde la perspectiva
de la Sociedad Civil



Presentación

El interés por la democratización y la participación ciudadana efectiva en nuestro país ha sido objetivo y sentido para las Organizaciones No Gubernamentales desde su génesis.

La coyuntura presenta nuevos desafíos en este plano, y en los últimos cuatro años, Acción ha desarrollado un importante trabajo de incidencia en relación a la profundización de la democracia en nuestro país. En este proceso hemos abordado especialmente aspectos relativos al fortalecimiento de la sociedad civil, promoviendo diversas instancias de debate y desarrollo de propuestas entre nuestras ONGs asociadas y otros sectores del activo social chileno y latinoamericano a través de talleres, foros y seminarios.

Actualmente nos encontramos en un proceso de reflexión acerca de los déficit y la calidad de la democracia, particularmente en el ámbito de la participación ciudadana.

Uno de las debilidades de nuestra democracia se encuentra hoy en la relación entre la ciudadanía y el poder público. Centrados en la distribución equitativa del poder entre dos bloques, los distintos sectores políticos han olvidado la importancia de difundir este poder más allá de esos grupos, para que una lógica participativa se expanda al conjunto de la vida institucional y social.

Un ejemplo de esta situación es precisamente el proyecto de Ley sobre Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, enviado por el Ejecutivo al Parlamento en junio de 2004.



Desde hace casi dos años Acción ha estado realizando un seguimiento sistemático de esta Ley, presentando observaciones y proponiendo cambios al Ejecutivo. Con una Ley de este tipo se debiera avanzar en la participación de los/as ciudadanos/as en los diversos espacios de la esfera pública y en el fortalecimiento de las organizaciones a partir de la creación de un nuevo marco jurídico y de financiamiento, sin embargo los esfuerzos e inversión realizada en el diseño del proyecto no han dado los frutos esperados.



El presente documento intenta dar cuenta de este proceso entregando nuestra apreciación crítica del proyecto como también el marco más amplio en el cual Acción visualiza los caminos para profundizar nuestra democracia.



El primer capítulo aborda los desafíos de la participación ciudadana, un tema que es parte esencial de la misión de Acción y que afecta directamente al sector. El segundo capítulo corresponde a una mirada crítica del mencionado proyecto con un análisis detallado y resumen de nuestras observaciones.

Ambos fueron preparados conjuntamente con el abogado Felipe Viveros, cuya experticia ha sido un aporte en este período.

Acción enmarca este trabajo en una reflexión más amplia sobre la democracia en nuestro país, lo que implica la puesta en debate de distintas lecturas sobre lo que hasta ahora ha sido el proceso de democratización chileno y sus principales déficit; para ello estamos desarrollando un balance que culminará en el Foro Social Mundial de Porto Alegre en enero de 2005.

Iniciamos este diálogo con un artículo (capítulo 3) de Miguel Santibáñez, director de Acción, que presenta algunos elementos de contexto con los que se ha enfrentado la sociedad civil chilena en la última década, y que configuran un nuevo escenario para la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Pensamos que para acercarnos a la democracia que aspiramos, resulta necesario confrontar desafíos con propuestas que permitan avanzar no sólo en un ejercicio reflexivo, sino también en el desarrollo de propuestas y de voluntad estratégica asociativa.

Son múltiples y diversas las actividades e iniciativas que desarrollan cotidianamente las ONGs en pos de la profundización de la democracia, la construcción de una cultura ciudadana, del ejercicio y reivindicación de derechos en un sentido amplio, no sólo políticos sino también sociales, culturales y económicos. Y uno de los desafíos es su visibilidad y su encuadre en un pensamiento colectivo. Esta es la inspiración del documento que presentamos.

María Eugenia Díaz M.
Presidenta
ACCION

Desafíos de la Participación ciudadana



Desde la perspectiva de la sociedad civil, la participación ciudadana es un componente fundamental para mejorar la calidad de la democracia en nuestro país. La participación cualifica la democracia como sistema institucional y como estilo de relación de los ciudadanos con el poder y de los ciudadanos entre sí. Se trata de un concepto eje, orientador de la conducta democrática, y que tiene multiplicidad de posibles concreciones en las distintas esferas de la vida colectiva: desde luego, en la política *strictu sensu*, pero sin duda también en las dimensiones económicas, sociales y culturales de la vida colectiva, en las esferas de la vida privada, los espacios laborales, educacionales, los medios de comunicación masivos, la trama urbana y rural, local y nacional, real y virtual, entre otros espacios de significación social.

El déficit de participación es correlativamente en Chile un déficit de ciudadanía. Contemporáneamente, en la noción de ciudadanía concurren al menos tres elementos constitutivos: la posesión de ciertos derechos y la obligación de cumplir ciertos deberes en una determinada sociedad; la pertenencia a una determinada comunidad política (normalmente el Estado); y la oportunidad de contribuir al desarrollo de la vida pública de esa comunidad a través de diversas formas de participación.

Por ello, debemos afirmar que la participación ciudadana es un aspecto inexcusable de cualquier visión democrática de país y, como ya se ha indicado, un mecanismo para mejorar la calidad de la política profesional y de toda iniciativa de acción colectiva que emprendan los ciudadanos.

En las sociedades contemporáneas se puede constatar una pérdida de centralidad de la política como fenómeno vinculado a los procesos de globalización y a las transformaciones sociales que, como signo de nuestra época, han debilitado la referencia al Estado y a las formas de acción colectiva que predominaron durante el siglo XX. Esta situación se expresa, entre otros aspectos, en un distanciamiento entre los ciudadanos por una parte y la política, por otra, y en una percepción de malestar e insatisfacción con el quehacer político. En el caso chileno, tiene como componente adicional insoslayable las herencias institucionales y culturales de la dictadura militar. Por otra parte, cierto particularismo y desorientación de la clase política, la presencia de los poderes fácticos, la interferencia desmedida del dinero y las influencias y la ausencia de proyectos de país contribuyen a un clima de enrarecimiento de la democracia, en que la participación ciudadana aparece como un horizonte idealmente deseable pero en la práctica sofocado y feble, sin enraizamiento social ni agentes que parezcan creer realmente en ella y que la motiven y movilicen.



Aunque la participación ciudadana tiene aspectos inconmensurables, en el sentido que ninguna iniciativa particular puede condensarla plenamente ni con exclusividad, nos parece que ella tiene que ver centralmente con la estructura democrática, es decir, la estructura del Estado y de los poderes públicos, cuya forma de organización, atribuciones y funcionamiento pueden dar o no legitimidad a un pacto ciudadano que sirva de base para construir un proyecto de país democrático. La participación debe ser incorporada como parte efectiva del ejercicio democrático, con principios y normas que informen la estructura del Estado y establezcan mecanismos concretos reconocidos. Nos parece que en Chile carecemos de un pacto constitucional legitimado, y que las reformas a la Constitución vigente, y también las prometidas, son insuficientes, al menos desde la perspectiva de la participación ciudadana, para dotar de legitimidad a dicho pacto constitucional.

En tal sentido, hay dificultades de tipo estructural que superar y ello quizás es tarea prioritaria exigible a la política profesional en el ámbito de la institucionalidad pública. Sin embargo, ello no implica un desinterés o la abdicación de roles específicos de la sociedad civil en un espacio tradicionalmente reservado a la clase política. Al contrario, en el contexto contemporáneo de diversificación de actores, vocerías y representatividades sociales no cabe esa entrega sin más. En tal sentido, la sociedad civil y sus organizaciones, deben proponer y exigir formas concretas que permitan un nuevo trato y una nueva relación más equitativa, inclusiva y transparente con la sociedad política. La sociedad civil, con sus preocupaciones, su imaginario, sus discursos, sus rutinas y sus propuestas, debe retomar "lo político" desde adentro, permear ese espacio y, desde la profunda necesidad de renovación política y cultural que demanda el país, participar con personalidad propia en el espacio institucional junto a los actores políticos más clásicos.

Una cierta aproximación nos permite afirmar que la participación ciudadana contribuye a limitar el poder del Estado en tanto es ejercicio de derechos; permite el involucramiento de la ciudadanía en asuntos públicos en defensa del interés general y crea una cultura democrática de integración y de respeto de la diversidad social. La conducta participativa, en tanto implica

participar activamente y dejar que los demás también participen, contribuye a la articulación y generación de nuevos canales respecto de los grupos de interés que se constituyen y actúan en torno del Estado. De este modo se procura canalizar que los más amplios grupos sociales puedan tomar parte en la toma de decisiones en la esfera pública. Este tomar parte implica compartir un poder, históricamente reservado a la clase política o a grupos selectos y privilegiados.

Desde este punto de vista, creemos que los grandes déficits de nuestro sistema democrático se encuentran más en la definición de la relación entre los ciudadanos y el poder público, que en la distribución de dicho poder entre quienes tienen vocación de detentarlo y, de hecho, lo han detentado. Dicho de otro modo, si bien es importante reconocer la importancia de que el poder se distribuya equitativamente entre los grupos dirigentes, tanto más importante es que este poder se difunda más allá de esos grupos y que, mediante una lógica participativa distinta, se expanda al conjunto de la vida institucional y social y no sólo al proceso político en sus expresiones más convencionales.

Lo anterior implica plantear desde la ciudadanía "otra" mirada a los problemas constitucionales o de estructura estatal, de manera de abordar en ella el tema clave de la participación de los ciudadanos en las diversas esferas de la gestión, la deliberación y decisión públicas. El desafío es avanzar desde una democracia de electores –que suele convertirse en mera democracia de espectadores– hacia una democracia de participantes. En el mundo altamente complejo que vivimos y en el que la expresión ciudadana tiende a descentrarse de los partidos y a ubicarse fluidamente en la sociedad civil - a través de múltiples movimientos, organizaciones e identidades colectivas, muchas veces escasamente reflejadas por la opinión pública- resulta necesario establecer mecanismos vinculantes de consulta o deliberación popular sobre materias de especial trascendencia para la colectividad nacional y, sobre todo, asegurar que los derechos individuales y colectivos sean efectivamente garantizados y protegidos.

Por otra parte, existen también dificultades de tipo cultural. El juego entre instituciones y cultura es complejo y sutil y sólo visible en el largo plazo. Nuestra experiencia histórica reciente da cuenta de un inmenso desengaño. Así, por ejemplo, los enclaves autoritarios de tipo institucional, cuya supresión ha sido anunciada, han hecho por más de una década su invisible trabajo de sedimentación en la cultura política. De este modo, la compleja interacción entre esta y aquellos tiende a remodelar el paisaje político y las sensibilidades de la población, y la nueva distribución del poder que eventualmente se produzca después de las proyectadas reformas, puede que no modifique sustantivamente la situación actual, al menos desde la perspectiva de las mayorías que no forman parte de las elites. Para entonces, la democracia chilena inaugurada en 1990 puede que haya perdido definitivamente el prolongado “cuarto de hora” de que dispuso para desmontar los referidos enclaves y cerrar, aunque fuere tardíamente, la “transición” de comienzos de los noventa. Como cuestión de fondo aparece la necesidad de un cambio profundo en la actitud y en los mecanismos de relación del gobierno con los ciudadanos para mejorar la calidad de la democracia.

La dimensión cultural no se agota en la problemática institucional reseñada. Frente a la hegemonía globalizante y, sobre todo desde la perspectiva de la sociedad civil, hay un mundo plural invisible o invisibilizado en el que fluyen personas y grupos sociales que transmutan, retoman y comparten múltiples identidades. Normativamente, la democracia quiere verlos como ciudadanos, con derechos y deberes de tales (y junto al deber, ¿por qué no, también, el *placer* de ser ciudadanos?). Pero son también hombres, mujeres y minorías sexuales, trabajadores formales, informales y desempleados, consumidores de bienes materiales y culturales, miembros de estratos etarios, étnicos o socioeconómicos diversos, individuos que ocupan posiciones efectivas en sus grupos primarios de socialización, familiares, laborales, territoriales, etc.

Siendo así, nos parece que es posible concebir e identificar una *praxis de participación* en la base social, ya sea de manera relativamente informe o inorgánica,

pero también congregada a través de diversas formas de organización. Efectivamente existe una multiplicidad de experiencias cuya articulación continúa pendiente después del profundo efecto disociativo producto del modelo de desarrollo. Muchas organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, grupos identitarios, asociaciones emergentes, agrupaciones locales de viejo y nuevo cuño existen, resisten, innovan y proponen opciones acotadas y particulares de asociatividad, convivencia y relación con el entorno social más allá de su inmediatez. En estos márgenes y en los intersticios críticos de sectores mediana o malamente integrados, puede apreciarse cómo se prefigura un modo de ser participativo, que no alcanza todavía a ser propuesta cabalmente formulada. Para ello falta ligar la contestación, las luchas particulares y la solidaridad de base con una articulación más amplia de las diversidades democráticas en un marco más plural y más global, que se plantee como propuesta de participación ciudadana, con espesor cultural, apoyo ciudadano y viabilidad en el plano institucional.

En todo caso, se debe evitar convertir a la participación ciudadana en una panacea que resuelve todos los déficits democráticos que arrastra el país. El objetivo ha de ser una ciudadanía que intervenga en las decisiones de los asuntos públicos, como también una ciudadanía vigilante de la política. Es decir, se trata de fortalecer no solo una ciudadanía que demande respuestas del Estado sino una ciudadanía que se corresponsabilice de ellas.

Reconocimiento y protección de los derechos fundamentales

Por ello, el tema central de una propuesta de participación ciudadana desde la sociedad civil debe estar en la definición y garantía de los derechos fundamentales. Desde la perspectiva de los ciudadanos, esta es la parte más importante del sistema político y de toda la vida social. En tal sentido, una Constitución democrática debe señalar el ámbito de las libertades y atribuciones de que gozan las personas y los límites dentro de los cuales pueden desarrollar autónomamente sus proyectos vitales.

Asimismo, el campo de los derechos reconocidos debe complementarse con los mecanismos de protección con que los ciudadanos cuentan para cautelar que nadie pueda perturbar arbitrariamente los derechos, esenciales para el desarrollo de esos mismos proyectos de vida.

El sistema institucional chileno es bastante deficitario en las materias arriba señaladas. Muchos derechos de la mayor importancia en la vida moderna no tienen reconocimiento explícito o aparecen de manera ambigua en la Constitución. Si bien la incorporación de los tratados internacionales por la vía del artículo 5° de la Constitución tiende a suplir esas deficiencias, es importante que se incorpore el catálogo universalmente reconocido de derechos humanos, que se aclare que en estas materias los tratados obligan directamente a los jueces y a todo aplicador o administrador de las leyes en Chile y, sobre todo, que estas instancias sean accesibles de manera expedita e igualitaria a toda la población. Desde esta perspectiva, es clave sostener, contra la ideología elitista de la seguridad ciudadana, los objetivos garantistas de la reforma del proceso penal y reactivar decididamente la creación del defensor ciudadano.

Incluso, un asunto aparentemente tan ajeno a las necesidades populares, como puede parecer el Tribunal Constitucional –pieza consabida de los “enclaves”– adquiere cabal relevancia para el ciudadano si estos tienen derecho a acceder directamente a este órgano. Esto les permitiría desarrollar en la práctica los derechos establecidos en la Carta Constitucional y resolver numerosos conflictos que se presentan cotidianamente en este plano, como en los casos de discriminación, derechos reproductivos, privacidad y varios otros, sin contar los derechos económico-sociales, materias a las cuales el orden institucional y social chileno no ofrece claridad ni respuestas satisfactorias, con grave vulneración para los afectados y el cuerpo social en su conjunto.

Información, control y fiscalización ciudadana

Junto con ello, una verdadera “reforma ciudadana” requiere hacer más abiertos los procesos legislativos y administrativos, la designación de las autoridades y la información de la gente sobre los asuntos que le conciernen, disminuyendo a su mínima expresión los procedimientos secretos. Se trata de fomentar ciudadanos informados, conscientes de lo que sucede tanto en los espacios micro como en los macro, de manera que puedan intervenir en los procesos de toma de decisiones de los asuntos que comprometen a su comunidad, como también ejercer un control sobre las personas y gestiones que éstas llevan a cabo a título de representantes de la voluntad popular o delegatarios tecnoburocráticos de la misma.

Por otra parte, el derecho a la información pública se relaciona con la necesidad fundamental de control y fiscalización ciudadana de la gestión pública. Es necesario integrar formas de accountability social y ciudadano, con obligaciones de publicidad y probidad, que aseguren la transparencia en todos los procedimientos de la administración pública, especialmente en lo referido al manejo de recursos públicos y su rendición. La información relevante y las acciones de control ciudadano deben ser puestas oportunamente en poder de la ciudadanía a través de mecanismos de exigibilidad accesibles, tanto en el nivel de la administración central, como regional y municipal. Formas colegiadas y mixtas (público-privado) que integren pluralmente a organizaciones de la sociedad civil y a otros actores, pueden ser concebidas como coadyuvantes de los organismos convencionales de supervigilancia en ámbitos técnicos y económicos específicos, o bien, contar con titularidad reconocida para reclamar el interés público ante esos organismos. Al mismo tiempo, debe abrirse y regularse de mejor manera las llamadas acciones de *interés público*, las acciones colectivas y de clase recientemente establecidas respecto de los derechos de los consumidores. Esa temática y otras como la protección ambiental, la libertad de expresión y la lucha contra variadas formas de discriminación cometidas por agentes públicos y privados requieren la creación de vías judiciales y extrajudiciales, institucionales y comunitarias de control ciudadano.

Formas de ejercicio de la democracia directa

Lo anterior se vincula, por una parte, con propuestas de democracia directa y semidirecta en los distintos espacios territoriales -desde el comunal y el regional hasta el nacional-, incluyendo figuras efectivas de iniciativa popular de ley, de plebiscitos sobre temas importantes de consulta a la ciudadanía (por ejemplo, los de la llamada “agenda valórica”, cuidado del patrimonio nacional y otros), de revocación del mandato de parlamentarios, alcaldes y concejales, referendums de iniciativa popular y presupuestos participativos a nivel local, entre otros.

Descentralización y democracia territorial

La democracia territorial debe ser reformulada profundamente. No puede ser una réplica mecánica de la política central de los partidos. Por ejemplo, en el ámbito regional, los intendentes deben ser elegidos y también debe considerarse instancias legislativas con representantes regionales. Análogamente, debe perfeccionarse el sistema municipal para una gestión más democrática y participativa.

La descentralización incluye no sólo lo electoral, sino también lo referido a la formulación de planes y programas de desarrollo e inversión y la decisión autónoma sobre una proporción significativa de su presupuesto financiero. Las organizaciones sociales identificadas con las comunas y regiones, deben encontrar un espacio institucional para hacer oír su voz y que ella sea ponderada adecuadamente a través de mecanismos decisionales legitimados. Nos parece evidente que en este aspecto, el diseño institucional debe ir acompañado de un recambio en las prácticas y en la cultura política para evitar el clientelismo, el caciquismo y el corporativismo de lo fáctico, entre otras modalidades potencialmente corruptoras de la democracia territorial.

La sociedad civil en la planificación y financiamiento del desarrollo

Desde el punto de vista de la sociedad civil, la construcción de sociedad se hace con la sociedad. Ello implica concebir y desarrollar prácticamente mecanismos

de participación de dicha sociedad civil en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Las políticas públicas no se reducen a políticas estatales o solo desde el Estado. Desde hace ya varias décadas que el fenómeno no gubernamental, entendido ampliamente, es un factor estable y reconocido del desarrollo económico, social y cultural. Por lo tanto, la definición de lo que debe hacerse en políticas sociales y cómo debe hacerse, requiere la implicancia y el compromiso de la ciudadanía organizada, no sólo por razones de equidad y de eficiencia, sino también por imperativo democrático y de cercanía con la población objetivo.

En la distribución de los recursos del presupuesto público, tanto a nivel nacional como de los diversos organismos sectoriales y territoriales intervinientes en las políticas sociales, se debe considerar la participación de organizaciones privadas de bien público, las que podrán abocarse a objetivos de carácter “público no estatal” bajo adecuadas condiciones de transparencia, control de calidad e igualdad de oportunidades.

Para la deliberación sobre estas materias entre el Estado y la sociedad civil, un punto de partida consiste en la generación de comisiones y otros espacios reconocidos de debate, donde se encuentren y dialoguen multiplicidad de subjetividades y/o comunidades al interior del país, una región, una comuna o un barrio. Recogemos la idea de abrir registros nacionales y regionales de organizaciones sociales para la articulación de debates sobre temas de interés colectivo, que tengan algún tipo de relación institucionalmente vinculante con los gobiernos municipales, regionales y con el propio Congreso Nacional, de modo que estos los escuchen y consideren su opinión de un modo más o menos formal.

A continuación, y a partir de esta reflexión, ofrecemos una apreciación crítica del Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Apreciación Crítica del Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Acción sostiene una apreciación crítica y a la vez constructiva en relación con el Proyecto de ley de participación ciudadana, que analizaremos en este capítulo.

En efecto, valoramos que dicho proyecto proponga una discusión pública en torno a ciertos tópicos y normas contenidos en la iniciativa gubernamental (en los temas de asociatividad, fondo de fortalecimiento, voluntariado, mejoramiento de las juntas de vecinos), pero al mismo tiempo deploramos lo que el mencionado Proyecto de ley ofrece como "participación ciudadana en la gestión pública". Esro, porque carece de estándares de significación o relevancia mínimos, desde un punto de vista de los derechos ciudadanos, advirtiéndose una ostensible distancia e incongruencia entre los principios encomiados en el Mensaje con que el Ejecutivo presenta el Proyecto y las concreciones normativas que luego desarrolla.

No parece aceptable que el Proyecto de ley lleve el nombre de "participación ciudadana" toda vez que es ilegítimo que el Proyecto, dados sus magros contenidos y alcances en esta línea, se vista con el ropaje de ese concepto democrático prestigioso.

Con todo, el episodio de la elaboración y presentación del Proyecto a la Cámara de Diputados en junio de 2004, abre una discusión más general sobre la concepción de participación ciudadana envuelta en dicho Proyecto –y sostenida por el gobierno– y sus eventuales alcances y límites. Más aun, dicha iniciativa legislativa estimula el desarrollo de una propuesta de participación ciudadana autónoma que pudiere formularse desde la sociedad civil y que configuraría un marco crítico para el análisis de la iniciativa gubernamental.

La Asociación Chilena de ONGs Acción, comenzó en mayo de 2003 un trabajo sistemático de seguimiento al avance del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana que el gobierno del Presidente Lagos se encontraba elaborando, a partir de su compromiso como candidato y luego como Presidente en el 2000.

El seguimiento realizado por Acción consistió en la realización de talleres para la información y discusión sobre los borradores del Anteproyecto en las ciudades de Valparaíso, Concepción y Santiago, en los cuales participaron integrantes de ONGs y dirigentes de organizaciones sociales. Conjuntamente, se elaboraron algunos documentos con las observaciones que surgieron en estos encuentros ciudadanos y con el resultado de los debates desarrollados al interior de la Asociación.

Paralelamente, se iniciaron gestiones para hacer llegar estas observaciones a la Secretaría General de Gobierno, Ministerio bajo cuya responsabilidad se estaba redactando el proyecto. Finalmente, en enero de 2004, Acción pudo plantear directamente su posición al Ministro Francisco Vidal y, luego, al Subsecretario de la Secretaría General de la Presidencia Rodrigo Egaña. En ambas ocasiones, Acción entregó por escrito sus observaciones y aportes, expresando abiertamente su preocupación y molestia por el escaso avance democratizador de las propuestas oficiales y por la exclusión de algunas iniciativas fundamentales que sí habían sido consideradas en el proyecto original. A su vez, se hizo ver a las autoridades las escasas posibilidades brindadas por el gobierno para dialogar con la sociedad civil acerca de las modificaciones que estaban ocurriendo en esta parte del diseño del Proyecto.

En mayo de 2004, Acción inició una coordinación con otras organizaciones y personas que han estado vinculadas al desarrollo de este proyecto de ley, entre ellos, algunos Consejeros del Fondo del Fortalecimiento de la Sociedad Civil y con el Foro de la Sociedad Civil. Con estas instancias se desarrolló, durante los meses de agosto y septiembre, un esfuerzo inédito de análisis del proyecto, sus variables técnico legales y aspectos políticos. Un registro escrito de esta actividad fue incorporado a la página web de Acción. Aún cuando hubo coincidencia respecto de las serias limitaciones del proyecto del Ejecutivo, enviado finalmente en junio de 2004 a la Cámara de Diputados, los actores interesados esperaban que, una vez ingresado al Parlamento, podrían contar con más posibilidades para debatir con los/as parlamentarios/as acerca de los temas de fondo en este proyecto, ampliando la mirada hacia lo que implica la participación en democracia. El proyecto se encuentra radicado en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara sin que hasta esta fecha (noviembre de 2004) el Ejecutivo le haya otorgado formalmente la calidad de urgencia que permita activar su efectiva discusión legislativa.

El Proyecto de Ley que finalmente fue enviado al Parlamento puede entenderse como un “texto” reclamado a los actores político-institucionales; pero es también –y sobre todo, en la medida que el proyecto resulta insatisfactorio– un “pretexto” para un debate democrático y una movilización de la ciudadanía en torno a los temas claves de la participación.

Bajo esta inspiración, parece importante dar los pasos necesarios y esbozar algunos lineamientos de un proyecto alternativo, “de fondo”, sobre participación ciudadana. Lo anterior implica que los actores de la sociedad civil estamos convocados a actuar colectivamente sobre dos dinámicas distintas pero enlazadas:

a) Una, de tipo institucional o legislativo, que implica hacer un seguimiento y una contribución crítica al Proyecto de ley propiamente tal en su fase de discusión parlamentaria. Esto, aún bajo el supuesto plausible que la discusión parlamentaria pudiera no darse efectivamente en el futuro cercano (dado el momento político que vivimos, esto es, último año de la Presidencia de Ricardo Lagos), y la existencia de otras prioridades legislativas, y trascenderlo mediante un trabajo de más largo aliento, pero no por eso menos urgente, de discusión de los contenidos mínimos exigibles a una institucionalidad pública participativa, sobre la base que esos contenidos solo pueden ser viables en el contexto de una reforma constitucional profunda o, mejor, de una nueva Constitución, participativamente otorgada en una Asamblea Constituyente.

b) Dos, una dinámica de tipo organizacional o de movimiento, que implica elaborar y activar una agenda propia de la sociedad civil en lo referido a participación ciudadana, para lo cual es indispensable la mayor y más plural convocatoria posible, de modo de ampliar la base de apoyo ciudadano e integrarse o generar alianzas con otras redes, organizaciones y movimientos.

1. Aspectos generales del Proyecto

El Proyecto trata, al menos, dos áreas de regulación diferentes:

a) Regulación del derecho de asociación (reconocimiento del derecho de asociación, constitución de las llamadas “asociaciones voluntarias” y la forma de obtención de su personalidad jurídica, regulación de las organizaciones de interés público, creación de un Fondo público de fortalecimiento de las organizaciones de interés público; estatuto del voluntariado; reformas a la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias); y

b) Modificación de ciertos cuerpos legales, de manera de incorporar en ellos algunos derechos específicos y regulaciones de tipo participativo en determinadas instituciones del Estado (LOC de Municipalidades, LOC de Bases de la Administración Pública). Básicamente, se trata de normas que buscan mejorar el derecho a la información ciudadana sobre políticas públicas.

Siguiendo la lógica sugerida por el nombre que el Ejecutivo ha dado al Proyecto de Ley, en el que distingue dos núcleos de materias, es posible pensar que el primer grupo de materias se refiere a las “Asociaciones” y el segundo grupo de materias se refiere a la “Participación ciudadana en la gestión pública”.

Desde el punto de vista anterior, una mirada general al Proyecto, permite afirmar que éste contiene una abundante y desarrollada regulación sobre la forma de ejercer el derecho constitucional de asociación en Chile, que explicita conceptos constitucionales sobre la materia orientados al reconocimiento del derecho y libertad de asociarse, y que crea figuras e instituciones nuevas que tienden, en la intención del legislador, a un fortalecimiento o a una promoción de ciertas formas asociativas que al mismo legislador le interesan.

No ocurre lo mismo con las partes o capítulos del Proyecto que se referirían a la participación ciudadana en la gestión pública. Salvo que se entienda que la inclusión de normas sobre ejercicio del derecho de asociación, más las que reconocen a ciertas asociaciones su aporte al denominado “interés público” y el apoyo financiero de un fondo público concursable creado al efecto, constituyen en sí mismas formas de participación

ciudadana en la gestión pública. La lógica y la teoría democrática impiden hacer esa equivalencia y, por lo demás, el propio Mensaje del proyecto de ley avanza discursivamente sobre el punto señalando conceptos y estableciendo distinciones plausibles sobre la participación ciudadana que, luego, no son recogidas en el articulado del Proyecto.

Consecuentemente, las propuestas o reformas contenidas en el Proyecto que, en rigor, aparecen destinadas a reconocer, incluir o fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública, son absolutamente insuficientes o, peor aun, superfluas o redundantes y, por lo mismo, en ciertos casos, prescindibles.

Dado lo anterior, sorprende y decepciona que el Proyecto sea conocido dentro de los círculos interesados, no demasiado amplios, de gobierno y opinión pública, como el proyecto en virtud del cual el Estado pretende dar un lugar en la institucionalidad a la participación ciudadana.

Es verdad que este proyecto, ni ningún otro en particular, podría condensar a partir de su propia normativa un régimen o “sistema general de participación ciudadana”. En términos generales, la participación ciudadana ha devenido en una consigna o concepto eje de toda la demanda política por una democracia inclusiva y activa desde el punto de vista de los ciudadanos. Es relevante entonces, que la respuesta pública a esta demanda se haga cargo no sólo de los aspectos políticos, sino también civiles, económicos, sociales, culturales e internacionales involucrados en la participación.

Cada una de estas clásicas esferas ha sido identificada con un ámbito particular de *ciudadanía*, generando formas de ciudadanía plurales, que se levantan frente a la clausura y ensimismamiento con que las clases dirigentes han administrado los regímenes constitucionales de democracia electoral en buena parte del mundo, incluyendo Chile, con su particular transición post autoritaria. De ello da cuenta la literatura especializada de tipo politológico y jurídico-constitucional.

Por eso, llama la atención que una iniciativa legislativa como la ofrecida por el Ejecutivo, tan mezquina e insignificante en términos de aseguramiento efectivo de la participación ciudadana, se revista bajo la “participación ciudadana”, denominación sin duda prestigiosa desde el punto de vista de los valores democráticos. Más aun, esta situación genera la duda sobre si el Ejecutivo, con esta propuesta normativa, entiende efectivamente abrir institucionalmente la participación ciudadana, dada la inmensa distancia y hasta contradicción existente entre los principios con que fundamenta dicha participación en el Mensaje y su realización en el proyecto mismo.

Finalmente, por la variedad de sus contenidos, podría calificarse al proyecto como una “ley miscelánea”, es decir, una ley que interviene en diversas materias e instituciones, con mayor o menor profundidad, pero que no obedece a una sola idea matriz. En efecto, el proyecto aborda como un bloque orgánico y, al parecer exhaustivo, los asuntos referidos al derecho de asociación, pero por otra parte, recoge algunos aspectos muy puntuales referidos a los consejos económicos sociales y culturales existentes en la institucionalidad municipal, a las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias y a ciertos deberes de información de determinados organismos y servicios de la administración pública. Cabe hacer presente que esta forma de legislar –vía leyes misceláneas- está expresamente prohibida por la Ley Orgánica del Congreso Nacional, lo que probablemente hará necesario dividir las materias del proyecto durante su discusión legislativa y tratarlos como dos o más proyectos diferentes.

Asimismo, desde un punto de vista estratégico, también resulta más adecuado discutir esas materias en el parlamento a través de dos o más proyectos por

separado. Si tomamos los dos grandes ejes temáticos del proyecto: en el caso de la asociatividad, efectivamente requiere ser analizado en su propio mérito como una necesidad sentida de la sociedad ante la magra y disfuncional legislación tradicional sobre corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, frente a lo cual existe una preocupación y un movimiento internacional que, reconociendo su contribución al desarrollo económico, social y cultural de los países, apunta al mejoramiento de las condiciones de existencia y trato de las organizaciones de la sociedad civil y, en general, del llamado “tercer sector”.

Pero otra cosa es la participación ciudadana, que requiere una discusión distinta, compleja y multidimensional, la que aparece achatada en el contexto del proyecto del Ejecutivo.

Consecuentemente, hecha la aclaración precedente y haciendo un esfuerzo de ampliación del enfoque, podría decirse que las reformas y materias del proyecto del Ejecutivo se relacionan con el tema –inconmensurable– de la participación ciudadana, pero en concreto se trata de ciertos aspectos muy parciales que el gobierno ha considerado adecuado plantear en esta oportunidad, sin que ello signifique agotar ni mucho menos el debate ni las posibilidades de perfeccionar la institucionalidad democrática ni el ambiente legal en un sentido *participativo*.

En efecto, el ejercicio libre del derecho de asociación y la garantía de la información pública pueden ser considerados como presupuestos esenciales de una noción compleja de participación ciudadana, pero en caso alguno condensan las múltiples posibilidades de participación que podrían introducirse al ordenamiento jurídico nacional (1). Esto último, resulta imposible resolverlo a través de una iniciativa legislativa puntual, sino que es tarea de una reforma de tipo estructural que toca diversas áreas de la institucionalidad, comenzando por la institucionalidad política. Desde esta perspectiva, resulta extraño, tal como lo hace el proyecto, pretender dotar al país de normas de contenido participativo sin modificar en absoluto la Constitución Política.

(1) De hecho, existe un debate paralelo sobre el derecho a la información pública, que contempla posibles modificaciones a la Ley de Probidad, de manera de acotar a su mínima expresión el secretismo que ha formado parte de la cultura administrativa chilena.

Evidentemente, en la opción que sobre este particular hace el proyecto hay razonamientos de viabilidad, de oportunidad y otros desde la perspectiva del gobierno de los cuales no podemos hacernos cargo en este análisis.

2. Nuevo régimen del derecho de asociación

Una evaluación general del proyecto de ley requiere analizar la normativa que propone y, también, aquello que omite y el marco jurídico existente en el que se inserta.

Tomando en cuenta estos aspectos, puede decirse que el proyecto desarrolla con bastante extensión nuevas normas sobre el derecho de asociación en general. Establece las llamadas “asociaciones voluntarias” sin que aparezca justificación para esta denominación, salvo que doctrinariamente se las contraponga a asociaciones de tipo no voluntario, como la familia, los gremios (en sentido sociológico) o las comunas. En todo caso, un debate sobre este punto específico no tiene pertinencia ni significación en el sistema jurídico chileno. Más adelante el proyecto trata el “estatuto del voluntariado” reconociendo a las organizaciones o instituciones de voluntariado, con lo cual agrega un innecesario factor de confusión terminológica.

Sin perjuicio de valorar ciertos principios y aspectos señalados en el proyecto, quizás lo más grave de este conjunto de normas sobre derecho de asociación es su incongruencia con el régimen civil del derecho de asociación actualmente existente. Contra lo propuesto en las primeras versiones del proyecto durante su elaboración al interior del gobierno, éste en definitiva optó por conservar la normativa clásica sobre personas jurídicas contenida en el Código Civil (Título XXXIII del Libro I sobre “Personas Jurídicas”), rechazando reformar la regulación sobre corporaciones y fundaciones, acusada unánimemente por la literatura especializada de intervencionista, controladora y burocrática.

De este modo, con el proyecto se crearía un doble marco regulatorio, que no tiene justificación desde dos puntos de vista:

a) Desde la perspectiva del derecho de asociaciones

resulta lógicamente contradictoria la dualidad de regulaciones, pues el derecho civil chileno ha considerado la normativa sobre corporaciones establecida en el Título XXXIII del Libro I del Código Civil como el estatuto base, de carácter general y supletorio, que regula a las asociaciones en Chile. Siendo así, era imprescindible modernizar esa normativa en un sentido garantista de respeto a la autonomía organizacional, tarea que el proyecto elude.

Al mantener inalterada esta normativa, subsistirán las normas respectivas del Código Civil que exigen autorización gubernamental (al nivel de decreto supremo firmado por el Ministro de Justicia) para dotar de existencia legal a las organizaciones y para modificar sus estatutos o disolverse por mutuo acuerdo y que, además, entregan al Ejecutivo exorbitantes atribuciones de fiscalización y control. Nada de ello se deroga o modifica, sino que el proyecto no toca este capítulo y le superpone nuevas normas sobre “asociaciones voluntarias” con un sistema de constitución de las organizaciones totalmente distinto, conforme con el cual se facilita la adquisición de la personalidad jurídica a través de un mecanismo de depósito de estatutos y registro público que, en principio, excluye la discrecionalidad estatal en esta materia.

El nuevo sistema de depósito y registro de los estatutos para efectos de obtención de la personalidad jurídica es el que debería imperar en toda la legislación sobre asociaciones, derogando totalmente el sistema de concesión o autorización. Sin embargo, tal como se ha dicho, este proyecto deja intacto dicho sistema de concesión de la personalidad jurídica.

Así y todo, el sistema de depósito y registro establecido parcialmente para las nuevas asociaciones voluntarias requiere perfeccionamiento. Por ejemplo, no es suficiente regular con detalle un procedimiento administrativo para la obtención de la personalidad jurídica, que comprende la solución a los reparos y observaciones. Es necesario franquear expresamente el recurso a los tribunales ordinarios para zanjar el eventual contencioso administrativo y evitar la ambigüedad existente en esta materia, asentada en la presunta atribución privativa del Ejecutivo para otorgar o denegar personalidades jurídicas a todo tipo de organizaciones.

Por otra parte, el proyecto se contradice explícitamente al enunciar -en dos lugares y con dos soluciones distintas- cuáles normas sobre asociaciones deben considerarse como el régimen general y supletorio en esta materia en el ordenamiento jurídico chileno.

b) Por otra parte, el proyecto crea una dualidad injustificada desde el punto de vista político, en cuanto al apoyo que de manera neutral el Estado declara brindar a diversos tipos de organizaciones. El proyecto, de convertirse en ley en los términos planteados, tendrá el efecto perverso de marginar a las nuevas “asociaciones voluntarias” de los beneficios tributarios que existen dispersos en diversas leyes (exenciones y donaciones sujetas a incentivos tributarios).

En efecto, la incrustación de normas sobre “asociaciones voluntarias” introduce una diferenciación arbitraria entre ellas y las personas jurídicas sin fines de lucro del Código Civil, desde el punto de vista tributario. Existe en Chile un conjunto de leyes sobre donaciones de contribuyentes que conllevan un beneficio tributario para el donante. Este beneficio o crédito es asignado a entidades sin fines de lucro dedicadas a la cultura y el arte, a la educación formal en cualquiera de sus niveles, a la promoción del deporte, a atender a personas de escasos recursos o discapacitadas. En todos los casos, tales leyes especiales exigen como requisito que la entidad donataria esté constituida como corporación o fundación de conformidad con las reglas del Código Civil.

¿Habría, entonces, que esperar la modificación de todas y cada una de esas leyes sobre donaciones para que las nuevas asociaciones voluntarias, que se dedican a esas materias fuesen elegibles como potenciales donatarias? En el nuevo sistema propuesto, dichas asociaciones, aun detentando el rótulo “de interés público” al que pueden optar, no podrían ser recipientes de esas donaciones vinculadas a beneficios tributarios, quedando injustificadamente excluidas de esa forma esencial de cooperación público-privada.

3. Organizaciones de interés público y su registro

En general, nos parece que la inclusión en el proyecto de un capítulo especial que reconozca legalmente a

esta clase de organizaciones y les señale derechos y deberes especiales y formas de participación en la gestión pública, se orienta y avanza positivamente en el reconocimiento público y social de ese mundo diverso y plural identificado en las disciplinas del desarrollo y de las ciencias políticas contemporáneas como la “sociedad civil organizada”. En la matriz socio-política de los Estados en Europa, EE. UU. y América Latina se reconocen nuevos actores, junto al Estado y al sistema político estructurado sobre la base de los partidos. Ese actor emergente, pero ya consolidado aun en su relativa debilidad, está constituido por diversas organizaciones ciudadanas, sociales y comunitarias, de naturaleza privada en lo referido a su composición, pero con innegable vocación y fines de beneficio o interés público. En este campo pueden ubicarse, entre otras, las organizaciones sociales y de base, aquellas que expresan el mundo de la diversidad social y las que reivindican derechos a partir de una identidad territorial, económica, gremial u otra específica, las organizaciones no gubernamentales de militancia social y/o profesionalizadas, aquellas que plantean la beneficencia y la solidaridad desde las nuevas perspectivas del siglo actual, entre otras.

Creemos útil esta distinción y, en tal sentido valoramos el registro público y los beneficios conexos establecidos por el proyecto de ley, el cual se inspira en este sentido en recientes legislaciones similares ya aprobadas en Brasil y en España, y en actual debate legislativo en países como México y Costa Rica.

Sin embargo, creemos necesario rectificar sustantivamente el proyecto:

a) No nos parece adecuado ni congruente con el reconocimiento “de interés público” que el único beneficio concreto que el proyecto asigna a las llamadas organizaciones de interés público sea su capacidad de postular en calidad de “potencial beneficiario” al Fondo público concursable que el mismo proyecto establece. En tal sentido, el reconocimiento de esta clase de organizaciones debería considerar formas de inclusión y participación en la gestión pública más integrales y diversas en el ordenamiento jurídico.

b) Relacionado con lo anterior, al mantenerse el paralelismo con las corporaciones y fundaciones, que también pueden optar a los recursos del Fondo, parece que el proyecto localizara en un determinado segmento o rincón del espectro asociativo a las organizaciones que adoptarán el nuevo estatus, o bien, forzará a estas a constituirse bajo dos revestimientos legales distintos a fin de gozar de derechos plenos según los confiere el ordenamiento legal: como persona jurídica del Código Civil y como asociación voluntaria de interés público, ahondando las contradicciones y males observados en la práctica, hasta la fecha, en lo que se refiere a la necesidad de unidad de figura legal.

Sin hacer gala de demasiada suspicacia, en esta materia el proyecto parece convertirse en una verdadera “ley gueto” para las ONGs o para las organizaciones sociales emergentes o dedicadas a temas innovadores o críticos, que no deseen seguir el camino largo y dudoso de la concesión de personalidad jurídica a corporaciones y fundaciones.

c) Tal como se señaló más arriba, no obstante las garantías formales conferidas a las organizaciones de interés público, el proyecto reitera majaderamente requisitos de “permanencia en el cumplimiento de sus actividades”, bajo sanción de supresión del registro respectivo, que reflejan más bien temor y desconfianza hacia las organizaciones que un afán de reconocimiento y promoción.

d) Resulta confuso el sistema de registros establecido en el proyecto. Es importante aclarar que un registro básico es el sistema ideado por el proyecto para la adquisición de la personalidad jurídica y, como tal, es una garantía básica del derecho constitucional de asociación, sin permiso previo.

Una cosa distinta es el mecanismo de registro para las organizaciones de interés público, que tiene una finalidad de publicidad y de fe pública respecto de los objetivos que una asociación privada declara como quehacer y dedicación y que le permiten acceder a recursos públicos para ello. Se trata de un mecanismo administrativo de incorporación que, en todo caso, debería excluir al máximo la interferencia administrativa y, en caso de

conflicto, franquear una vía judicial para su resolución.

4. Fondo de fortalecimiento de las asociaciones y organizaciones de interés público

Según el proyecto, la finalidad de este Fondo es contribuir al fortalecimiento de las organizaciones y asociaciones de interés público incorporadas al registro respectivo regulado por esta misma ley. A su turno, los recursos del Fondo deberán ser destinados al financiamiento de proyectos o programas que se ajusten a los fines de interés público especificados por la misma ley. De este modo, no queda claro si el Fondo tiene por finalidad fortalecer el desarrollo organizacional autónomo o bien, exige que los proyectos concursables se alineen bajo una determinada orientación temática coadyuvante de ciertas finalidades predefinidas por el Estado.

El proyecto no asegura ni da indicaciones mayores sobre su financiamiento, salvo la referencia general a los aportes ordinarios o extraordinarios que pueda contemplar el presupuesto anual del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

En cuanto a su administración, esta se entrega a un Consejo integrado por:

- a) Un representante de las organizaciones de interés público, designado por el Presidente de la República a propuesta en una quina de las organizaciones inscritas en el registro respectivo. Este será el Presidente del Consejo.
- b) El Subsecretario General de Gobierno.
- c) El Subsecretario de MIDEPLAN.
- d) Cinco *personalidades destacadas* (la cursiva es nuestra) de la sociedad civil, elegidas por las organizaciones inscritas en el registro respectivo, por un período de dos años.
- e) Dos representantes del Presidente de la República.

Además, se designará suplentes para cada integrante.

El Consejo tendrá como funciones aprobar criterios y requisitos de los proyectos a ser financiados, calificar estos mismos, fijar criterios y prioridades para la adjudicación de los recursos, adjudicar los recursos y realizar las demás funciones que determinen la ley y su reglamento.

El diseño normativo asignado al Fondo permite señalar que este está concebido como un distribuidor de recursos públicos, inserto en la estructura del Ministerio Secretaría General de Gobierno, carente de autonomía administrativa –pues no considera personalidad jurídica ni patrimonio propios– y de autonomía funcional, toda vez que en su composición se produce una especie de “empate” en la representación del mundo ciudadano y del mundo gubernamental y, en todo caso, prevalecen los representantes que portan la visión y criterios del gobierno de turno (2).

En síntesis, se trata de un órgano administrativo de nivel secundario, destinado a administrar una determinada partida de recursos presupuestarios –cuya seguridad y cuantía es una incógnita–, que no tiene el nivel ni la prestancia institucional de un órgano de participación ciudadana en la gestión de una eventual política pública referente al fortalecimiento organizacional autónomo.

5. Las propuestas específicas de participación ciudadana en el proyecto

El proyecto establece modificaciones a la Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado, insertando el deber de publicar las cuentas de gestión de ciertos servicios públicos vía Internet. Los mismos servicios “deberán procurar el diseño e implementación de sistemas o mecanismos que permitan la participación de las personas en sus procesos de gestión” y establecer programas de participación ciudadana. No obstante lo anterior, el derecho a ser informados y a participar en los planes y políticas públicas queda desdibujado, dada la vaguedad de los deberes enunciados y la ausencia de efectos que tiene su incumplimiento.

Según el proyecto, la SEGEGOB emitirá anualmente un informe sobre la participación ciudadana en la gestión pública. No se divisa la utilidad y, menos la legitimidad de este informe, evidentemente interesado y parcial. Una norma auténticamente participativa que recogiese

honradamente la necesidad de *accountability social* hubiese entregado esta tarea a algún organismo independiente, compuesto mayoritariamente por entidades de la sociedad civil, lo que el proyecto no contempla.

El proyecto propone una modificación a la LOC de Municipalidades, para incluir como atribución de los Concejos el fijar las materias de relevancia comunal que deben ser consultadas a la comunidad por intermedio de los CESCOS. Esta propuesta, además de alambicada, carece de mayor relevancia, toda vez que no existe ninguna norma que vincule a las autoridades municipales con la opinión de la comunidad, ni directamente ni a través de los CESCOS. Incluso parece aconsejable que esas materias no las determine el Concejo anualmente, sino que estén establecidas por ley, lo que en el proyecto no ocurre.

A su turno, el proyecto introduce normas a la Ley de Juntas de Vecinos, para hacer más transparente la asignación de los Fondevé, pero no asegura su financiamiento. En otro orden de cosas, reconoce el derecho de las organizaciones comunitarias de federarse y confederarse territorialmente en los distintos niveles de la vida nacional (provincial regional y nacional), materia que viene a reparar una deliberada omisión de la normativa heredada del régimen militar. Esto último está más ligado al perfeccionamiento del derecho de asociación que a la participación local propiamente tal (3). En este y otros aspectos, se trata de reformas en su mayoría inocuas, que no se condicen con la grandilocuencia de los anuncios oficiales sobre esta iniciativa.

(2) Muy diferente ha sido el criterio para diseñar la nueva institucionalidad con que se ha dotado al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, administrador del FONDART, del Fondo Nacional del Libro y la Lectura y otros, en los cuales, con visión de Estado de largo plazo, los Consejos creados al efecto contienen representación mayoritaria de las organizaciones de la sociedad civil. De tomarse en serio la propuesta sobre un Fondo público que trascienda la tarea de administrar y adjudicar recursos, y se levante como un ente efectivo de participación ciudadana en el fortalecimiento de la sociedad civil organizada, cabe retomar modelos tales como el de FONDECYT y otros que puede aportar la experiencia comparada.

(3) Se debe recordar que la oposición de derecha canceló la posibilidad de asignar a las juntas de vecinos algún estatus o atribuciones de órgano participativo en la administración comunal, luego de dos iniciativas legales del gobierno de Patricio Aylwin que fueron rechazadas en 1991 y 1992, con intervención del Tribunal Constitucional de la época.

6. Ausencia de reformas constitucionales

Probablemente, lo más sorprendente del proyecto de ley es su absoluto silencio respecto de las carencias de la Constitución Política vigente en materia de mecanismos e instituciones de participación ciudadana y, por ende, su falta de propuestas en ese sentido.

En nuestra opinión, un proyecto de participación ciudadana debe modificar estructuras de poder cerradas o monopolizadas por los actores políticos convencionales. Existe un mandato constitucional vigente sobre este punto, pues es deber del Estado “asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (artículo 1º inciso final CPE), y en lo que respecta a los partidos políticos, estos no podrán tener “privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana” (artículo 19 N° 15 inciso 5º CPE).

Frente a las dificultades, puede argumentarse factores de inviabilidad política, toda vez que, tras catorce años de retorno a la democracia, sólo en el último par de meses comienzan a destrabarse en el Congreso las reformas tendientes a desmontar los enclaves autoritarios más emblemáticos dejados por la dictadura militar. Sin embargo, esta situación pone precisamente en evidencia cierta superfluidad del proyecto de ley que comentamos. Se avanza en asociatividad, pero no hay nada reconocible en él como efectiva participación ciudadana.

Es sencillo para el legislador del proyecto reconocer o declarar discursivamente ciertos derechos, algunos de ellos redundantes, pero tal reconocimiento no alcanza a la Constitución y, por otra parte, no toca ni altera las instituciones propias del régimen democrático. No es suficiente afirmar el derecho a la participación en la gestión pública a través de un enunciado teórico en la Ley de Bases de la Administración del Estado, que lo establece como un deber “blando” del Estado, de tipo

promocional.

Tampoco aparece propuesto el mecanismo de la *iniciativa popular de ley*, que fue parte importante de los debates previos al envío del proyecto al Congreso, ni ningún otro mecanismo de democracia directa o semidirecta, u otra forma de inclusión y/o ponderación de la opinión ciudadana en la toma de decisiones por parte de las autoridades de los diversos ámbitos, sectores o divisiones territoriales de la administración central o descentralizada del Estado. Evidentemente, sin ninguna propuesta de este tipo difícilmente puede hablarse en serio de participación ciudadana en la gestión pública.

Junto con lo anterior, entre las propuestas de participación ciudadana efectiva, que comprometen una reforma constitucional o de la legislación orgánica constitucional, y que no han sido consideradas en el proyecto, nos parecen prioritarias para la plena democratización del país las siguientes:

- Referéndum para asuntos claves del debate público.
- Revocación del mandato de los representantes populares.
- Fiscalización ciudadana de las autoridades en los distintos niveles territoriales y sectoriales, a través de recursos y acciones jurisdiccionales y de otro tipo.
- Regulación rigurosa y transparente del lobby.
- Participación deliberativa en la toma de decisiones de los niveles regional y comunal, y en los diversos ámbitos sectoriales en que se diseñan y ejecutan las políticas públicas (salud, empleo, medio ambiente, etc.) a través de consejos ciudadanos con carácter vinculante u otras fórmulas apropiadas.
- Creación del Ombudsman o Defensor del Ciudadano.
- En el ámbito municipal, la formulación de presupuestos participativos con la sociedad civil local.



7. Ausencia de propuestas de tipo tributario

El Proyecto no contempla ninguna reforma de tipo tributario, no obstante haberse considerado indispensables en las etapas iniciales de su elaboración. Es sabido que el Ministerio de Hacienda, luego de la última reforma a las leyes sobre donaciones (Ley 19.885 de agosto de 2003), no tiene voluntad de autorizar ningún beneficio tributario para las organizaciones de la sociedad civil, habiendo cerrado indefinidamente el debate suscitado durante el último año referente a las normas sobre incentivos a las donaciones. Es importante considerar que el Ejecutivo es el único ente autorizado constitucionalmente para activar legislativamente iniciativas sobre estas materias.

Es importante recordar que la Ley 19.885, dictada en el contexto de una política de financiamiento a las campañas políticas y consensuada entre los partidos de gobierno y de oposición, incluyó un capítulo sobre crédito tributario en favor de los contribuyentes (empresas) por las donaciones que hagan a entidades sin fines de lucro dedicadas a la "atención directa de personas de escasos recursos y discapacitadas". Asimismo, creó un "fondo mixto de apoyo social" a favor de esas mismas organizaciones, integrado con una proporción (33%) de las donaciones.

Con posterioridad, sectores de la derecha, el Senador Gabriel Valdés y algunos grupos cercanos al quehacer filantrópico y de la cultura, han realizado intenso lobby para que el gobierno impulse la modificación de esa ley, en especial, de algunas normas restrictivas que afectarían a las donaciones con fines sociales, educacionales, culturales y deportivos y desincentivarían a los donantes.

Resulta congruente con la calificación de interés público reconocida a determinadas organizaciones, que este proyecto u otro complementario diera respuestas referidas

a cuestiones tributarias, estableciendo, por ejemplo, la exención al impuesto a la renta, al IVA, las contribuciones de bienes raíces y otros y, además, reconociera expresamente su calidad de beneficiarios de donaciones sujetas a franquicias tributarias.

8. Estatuto del voluntariado

El proyecto reconoce derechos y deberes de los voluntarios, procura distinguir el estatus del voluntario del estatus laboral, establece el Registro especial de organizaciones de voluntariado e instituye a la SEGEGOB como coordinadora de la actividad de voluntariado dentro del sector público. Algunas de las propuestas aparecen plausibles, otras son discutibles (como el evento de reconocer un voluntariado dentro de los organismos públicos). Se aprecia nuevamente la desconfianza estatal respecto de las organizaciones, sujetas a control estatal de tipo burocrático.

En general, queda la duda, respecto de estas materias y de otras, si se justifica una cierta inflación regulatoria de la que padece en general el proyecto, para promover el voluntariado, o tal promoción tiene más que ver con políticas públicas adecuadas y, sobre todo, con una actitud diferente del Estado frente a la sociedad civil, que esta nueva normativa parece esbozar pero que difícilmente logra concretar.



A modo de conclusión

Plantearse con seriedad y legislar sobre los temas de participación ciudadana, partiendo del nivel constitucional hasta los niveles de la práctica institucional, local y organizacional, es una deuda pendiente de los gobiernos de la Concertación con la ciudadanía organizada y con el país en general. La tarea es doblemente difícil, pues la clase política y el Estado chileno no tienen una tradición consistente ni está su práctica actualmente guiada por principios participativos. Tampoco parecen contar con mecanismos adecuados para impulsarlos o bien, pudiendo crearlos, no parece existir convicción ni voluntad política para ello. En efecto, en las esferas del poder político no se aprecia un interés profundo en esta área, se duda de la propia capacidad política para superar los obstáculos que puedan surgir de los sectores de derecha y otros proclives a formas autoritarias, cupulares y fácticas de hacer política. En última instancia, a juzgar por los resultados, en estos años no ha existido una propuesta coherente en el gobierno ni en los partidos para modificar de manera relevante algunas estructuras del Estado en el sentido de la participación.

A su vez, desde la sociedad civil chilena tampoco se han perfilado hasta hoy una o más propuestas de participación ciudadana que parezcan articuladas, consistentes y viables. El objetivo de este documento ha sido llamar la atención sobre ello, de manera de complementar nuestra crítica con un esfuerzo de construcción de propuesta propia que sea inclusivo de los más amplios sectores ciudadanos. Por ello, resulta imprescindible delinear y consensuar una *agenda propia de la sociedad civil* con propuestas de participación ciudadana, activando para ello el encuentro entre diversos actores sociales y políticos. Sólo ejercitando la participación en cada espacio de interacción colectiva, es posible construir un mundo participativo y avanzar en un proceso que modifique radicalmente las prácticas sociales en Chile en un sentido democrático, más desde

la perspectiva de los ciudadanos que de las elites políticas. En ello se implica también el reconocimiento de una sociedad civil vigorosa y activa que sea capaz de multiplicar los espacios y las formas en que las relaciones de poder estén abiertas a la contestación democrática, de modo que los pueblos y los grupos sociales puedan conquistar mayores niveles de justicia, igualdad y el respeto de los derechos de todas las personas.

“Dilemas de la Democracia en Chile desde la perspectiva de la Sociedad Civil”

El contexto en el que se ha desarrollado el debate sobre la participación, está marcado por algunos antecedentes histórico políticos que es necesario analizar.

Sin duda el proyecto de democratización de la sociedad chilena que desembocó en la transición a fines de los años 80, movilizó a millones de chilenos como una lucha contra la dictadura. Las movilizaciones sociales que se efectuaron en esa década y que culminaron en el triunfo del NO en el plebiscito de 1988, pueden ser consideradas como el último gran rito democrático de movilización social, donde millones de personas protagonizaron activamente una voluntad por cambiar los destinos del país. Se trató de la manifestación de una fuerza colectiva por recuperar la democracia, y con ello un ambiente institucional que permitiera incluir e integrar a las grandes mayorías nacionales en los beneficios del crecimiento y en la modernización del país.

Una densidad social constituida por múltiples organizaciones sociales, fue el núcleo que dinamizó este proceso, el cual fue promovido durante años –entre otros- por un sector de ONGs y organizaciones ciudadanas que se constituyó en una verdadera novedad en los años 80. Ello permitió disponer del cemento que articuló la inscripción electoral de millones de chilenos, y el control del plebiscito del 5 de octubre de 1988.

La clave organizativa de la época es la amplia diversificación de la acción popular urbana y la escasa vinculación de esta con el aparato estatal. Es así como las organizaciones de la comunidad llegaron hasta ámbitos como la salud, el empleo, las tecnologías alternativas y reivindicaciones de género, por citar algunas. Se entró de lleno en el debate sobre la participación, la autonomía, la autoeducación y la educación popular, la posibilidad de unificación del movimiento y el desarrollo local.

Junto a esta repolitización de la sociedad, el proceso de rearticulación de los partidos políticos fue jugando un papel cada vez más creciente para encontrar mecanismos concretos que condujeran al fin de la dictadura militar. La rearticulación de las elites políticas que participaron activamente en los procesos políticos de los años 60 y 70, avanzó finalmente hacia a la consolidación de un proyecto de salida democrática de tipo "moderado", con importantes concesiones en el ámbito de las reformas políticas y constitucionales, y posteriores implicancias para el debate económico, social y de derechos humanos.

Los beneficios que trajo el triunfo del "No" en pro de la democracia generaron ciertos cambios relativamente contundentes en la configuración institucional. No sólo se derogó el artículo octavo que restringía la potencial participación de sectores críticos al sistema, sino que principalmente, el cambio central se originó en la instalación de sucesivos gobiernos democráticos que llevaron adelante la consolidación de instituciones democráticas básicas como el parlamento, el funcionamiento renovado y regular de los tribunales de justicia y la democratización de los municipios. Esta nueva etapa estaría limitada, sin embargo, por los llamados enclaves autoritarios determinados en la Constitución de 1980.

Al poco andar de esos períodos se mostró, junto con una consolidación de las instituciones democráticas tradicionales, una llamada democracia de los consensos que eludía excesivamente el conflicto o el disenso con los representantes del antiguo régimen ante el fantasma de una posible "regresión autoritaria". El debate público sobre el devenir de la democracia se fue debilitando y entre las consecuencias (deseadas o no) de este proceso nos encontramos con la reducción de aquellos movimientos protagónicos de los años 80 a la insignificancia y la intrascendencia. Por otro lado, el nuevo proyecto de transición democrática que se instalaba no incluía los saberes y aprendizajes que aportaba la experiencia del sector no gubernamental, ni menos su validación como un interlocutor en la definición de las políticas públicas.

Los gobiernos de la Concertación comenzaron a generar políticas públicas focalizadas y a fijarse entre sus metas primordiales un manejo macroeconómico ordenado que permitiera un escenario favorable al crecimiento económico. Paralelamente, la agenda social se despolitizaba.

Una sociedad en tensión

Hoy en día, Chile se presenta en la región como un modelo de solidez y de transición exitosa. Diversos indicadores demuestran una caída de la pobreza que va de un 39% en 1990 a un 18,8% en el 2003. Ello se acompaña de una economía que no ha dejado de crecer desde 1985, lo que ha implicado un incremento en el gasto social desde 1990, que a su vez ha permitido una ampliación de cobertura en educación y la construcción de cerca de un millón de viviendas sociales (1).

Este esquema de desarrollo asociado a la fórmula del

sistema binominal, se ha consolidado y hasta ahora no se han impulsado modalidades o alternativas que se constituyan en propuestas distintas de desarrollo o de democracia. De hecho, pese al avance de la opción que agrupa a comunistas, humanistas y a otros grupos de izquierda en las últimas elecciones municipales, la competencia política real existente por dar conducción a la sociedad – a lo menos en el mediano plazo –, se da casi exclusivamente entre la Concertación de Partidos por la Democracia y la derechista Alianza por Chile.

En sus orígenes el esquema de gobernabilidad asumido por la Concertación, básicamente expresó una crítica a las reformas dogmáticas realizadas en el período de la dictadura, y una vez en el poder asumió el marco de políticas de segunda generación impulsadas por CEPAL (crecimiento con equidad) y por el propio Banco Mundial a inicios de los años 90, luego de los fracasos de las reformas en varios países latinoamericanos.

En la actualidad, el marco de la gobernabilidad ha sido determinado, en primer lugar, por una agenda internacional básicamente comercial, donde predomina la apertura y liberalización de los mercados, con énfasis en la creación de Tratados de Libre Comercio con diversas áreas regionales, entre las que destacan la Unión Europea, Estados Unidos, México, países asiáticos como Corea y ahora China. En menor medida esta relación ha privilegiado el MERCOSUR y pese a la apertura internacional que trajo consigo el fin de la dictadura, sólo esporádicamente se han asumido otras responsabilidades internacionales, como participar en la propuesta internacional junto a los presidentes Lula, Chirac y Rodríguez Zapatero en la llamada "Lucha contra la pobreza", o ser parte del Consejo de Seguridad en Naciones Unidas.

En segundo lugar, se ha privilegiado un apego estricto al manejo macroeconómico austero, de control de las cuentas públicas, de mantener superávit en las cuentas fiscales y, por lo tanto, bases sólidas para generar un papel protagónico del sector privado en la generación de una acumulación de capital que sirva como base del proyecto de modernización y del crecimiento económico.

(1) De acuerdo con el censo 2002, 96,1 % de las viviendas cuenta con alumbrado y 92% con agua, ambos provenientes de la red pública, 51,5 % dispone de teléfono de red fija y 51% de teléfono celular.

En tercer lugar, hay una apuesta por las políticas sociales focalizadas, que buscan mediante una ingeniería social bastante compleja, desarrollar una batalla "contra la pobreza", privilegiando el esfuerzo individual, y obviando dinámicas participativas y de protagonismo social.

En este contexto, es posible advertir que al interior de los sectores 'institucionalizados' hay varias posiciones en relación a la problemática social y la democracia:

- Quiénes sienten que es la eficiencia en la "gobernancia" lo que da legitimidad al sistema institucional democrático. Por ello enfocan la acción pública específicamente a lograr niveles satisfactorios de crecimiento económico para resolver los problemas sociales mediante políticas públicas. El debate, entonces, se centra en el tamaño y en el tipo de políticas públicas, el rol del crecimiento económico en la generación de empleos de calidad. Se trata de un terreno de la "tecnocracia" y de los 'políticos', donde la sociedad civil tiene que 'cooperar para que este bien deseado' (el "buen gobierno") se produzca.

- Por otro lado, tenemos a un sector minoritario que siente que la Sociedad Civil tiene un papel importante que jugar en el que hacer público, tanto en el control social de las políticas públicas (Estado) como del control social del quehacer económico (Empresas), pero que a su vez tiene la legitimidad de construir alianzas con otros actores y co-participar en la construcción de políticas públicas (M. Laborde).

Sobre estas bases paradójales (un debate que no alcanza niveles de polarización político- social, junto a ciertos logros, que presentan estabilidad política, crecimiento económico, elevación de ciertos índices de mejoramiento en ingresos en relación a los años 80 y reducción de la pobreza), se asienta uno de los dilemas centrales del caso chileno: esto es la presencia de un malestar en la sociedad chilena que ha sido detectado por diversos estudios en el último tiempo. Esta impresión se ve reflejada en el estudio realizado por el PNUD en 1998 denominado Informe de Desarrollo Humano, el cual manifestaba la existencia de este difuso malestar a pesar

de los buenos resultados a nivel macroeconómico.

Otra señal tal vez más coyuntural sea la subida en la votación electoral en la última elección municipal de octubre de 2004 de los grupos conocidos como "izquierda extraparlamentaria", situación que el propio Presidente de la República ha reconocido como preocupante señal de "descontento". Pero al menos públicamente, algunos de impulsores no reconocen que el proyecto de la Concertación ha perdido fuerza y capacidad de seducción de las masas. Tampoco, como señalan otros, que el proyecto fue abandonado. Las reformas políticas efectuadas en estos 14 años han sido más bien tímidas, generando con ello, en amplios círculos, una desilusión frente a las expectativas planteadas. Junto a lo anterior se observa que la propia democracia no se ha asimilado en una sociedad que mantiene a decir del Latinobarómetro "una cultura cívica pobre".

Pero si hay algo que actualmente tensiona a la sociedad chilena son sus altos niveles de desigualdad. Nuestro país ocupa, tras Brasil, el segundo lugar entre las naciones con peor distribución de la riqueza. El decil más rico de la población acumula el 40 por ciento de la riqueza, mientras que el 10 por ciento más pobre apenas alcanza el uno por ciento. Se ha ido conformando una sociedad de "patios traseros" (F. Márquez), con categorías distintas de ciudadanos discriminados por su origen social u otras condiciones, lo que va reproduciendo la desigualdad y la pobreza.

Ausencia de voluntades políticas

A juicio nuestro, junto a las condicionantes y a la historia de nuestra propia estructura social e institucional y al esquema de soberanía internacional que se ha hecho dominante, una responsabilidad importante de este decaimiento, se encontraría en las prioridades asumidas por las elites políticas en este período, que no ha sido el de provocar un cambio sustantivo en estos ámbitos. Esto produce mimetismo dentro de las salidas que se ofrecen, y una tendencia a una banalización de la política, ante una sociedad que no ve en el espacio político público una herramienta para recuperar sentidos y producir cambios.

Diversos análisis han sugerido, por una parte, que el temor a una regresión autoritaria corresponde a una de las claves interpretativas para comprender el tipo de transición democrática que se consolidó en Chile. Sería por ello, que una voluntad de cambio muy poco audaz en materia de democratización se habría instalado en Chile como una barrera casi infranqueable para materializar los deseos contenidos de cambio y participación de la mayoría de los chilenos. Ejemplo de esto habrían sido las modestas reformas constitucionales negociadas desde 1989 a la fecha, y las posteriores orientaciones de administración llevadas a cabo por las elites de la Concertación.

Las 18 o 19 oportunidades en que se ha operado cambios a la Constitución de 1980 y que se han venido gestando desde 1988, han logrado transformar solo marginalmente aspectos sustantivos de ella, la cual continúa reflejando como un espejo sus principios originales. Sin embargo y teniendo en cuenta la necesidad de eliminar el sistema binominal para que otras fuerzas políticas contribuyan a revitalizar el sistema, las modificaciones del último 6 de octubre resultan un avance importante para terminar con la institución de los senadores vitalicios y designados, y con ello recuperar la representatividad democrática del Senado. Junto a lo anterior la posibilidad de remoción de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas por parte del Presidente de la República constituye un avance

para sellar la subordinación militar al poder civil.

No obstante, se hace cada vez más notorio el hecho de que mientras no se modifique el sistema binominal la Constitución no será del todo democrática, porque este esquema tiene la particularidad de recompensar a la segunda mayoría, vetando que los sectores políticos de la sociedad que arriban en tercer lugar tengan representación parlamentaria.

Por otro lado, hay quienes manifiestan una explicación de orden político histórico, al sostener que las elites que modelaron el cambio sobrevaloraron una interpretación histórica que entendía el golpe de 1973 como resultado casi exclusivo de la polarización social y del conflicto político ideológico. Por ello es que posteriormente rehuyeron los esquemas de resolución de conflictos que recordaran cualquier forma de disenso o conflicto peligroso como aquellas del pasado, lo que implicó la generación de una nueva relación de tipo autoritaria con el mundo popular o ahora llamado la Sociedad Civil (De la Maza).

Otros sugieren como hecho central de la causa, un severo proceso de "travestismo político" protagonizado por las elites, particularmente por las de izquierda, las que viraron su discurso hacia la derecha, el cual finalmente habría provocado una conciliación ficticia a nivel de elites para su propio provecho (Moulian).

También está la lectura que señala que estamos frente a los síntomas de una democratización fácil, conformada a partir de las condiciones impuestas para la transición y que se requiere pasar a una democratización que, entre otras cosas, apunte a construir sociedad civil para que sea esta quien finalmente la impulse (Salazar).

En resumen, la inexistencia de un proyecto político de democratización del Estado y a su vez la subordinación de las expresiones de la Sociedad Civil al proyecto hegemónico serían la causa de un malestar de amplios sectores respecto de curso que ha tomado la transición.

En materia de descentralización y desconcentración del poder los avances son escasos, y nos encontramos con las características seculares del Estado chileno casi sin modificaciones en sus particularidades de centralismo, burocracia y ahora con resabios autoritarios.

Ello se acompaña con los frustrados intentos por concretizar una política sustantiva de participación ciudadana, que presenta límites tanto en los principales sectores de actividad pública, como en la legislación que podría requerir. Ejemplo de ello es la situación que viven las organizaciones de la Sociedad Civil, las juntas de vecinos y los CESCO.

El fortalecimiento de la Sociedad Civil era uno de los temas de la agenda de Lagos. Por ello se creó un Consejo integrado por personas vinculadas a este sector y que luego dio origen a una propuesta en áreas claves, que permitieran una mayor apertura de los espacios de participación. En el plano legislativo, una de las propuestas fue la Ley de Participación Ciudadana, que recién hoy se encuentra en el Parlamento luego de sufrir una serie de "mutilaciones" en los Ministerios implicados en su revisión.

Al interior de la sociedad civil y en sectores académicos se ha generado una amplia discusión sobre este proyecto. Una de las conclusiones es que no basta que el Estado plantee su intención de velar por la participación de los ciudadanos en las políticas públicas, que es en lo que finalmente se queda la iniciativa, sin profundizar su mensaje en un articulado con propuestas y mecanismos concretos. Se requeriría para ello una reforma sustancial del Estado e incorporar la participación como elemento efectivo del ejercicio democrático. (Garretón).

La democracia no debe ser reducida a una lógica institucional

Más allá de las interpretaciones que se pueden conceder a la falta de participación y a la subordinación y funcionalización de la Sociedad Civil a los esquemas dominantes, desde diversas instancias, pero también desde sectores ligados al ámbito de la política, se

considera que luego de tres gobiernos democráticos administrados por la Concertación, se hace indispensable un cambio de rumbo en estas materias. Ante la realidad de nuestro país, ha ido creciendo en estos círculos la conciencia de la urgente necesidad de profundizar la democracia.

El propio debate que se ha anidado en los ámbitos de la Sociedad Civil considera que algunos de los problemas más apremiantes que vive nuestro país están asociados con la debilidad y déficit de la democracia. Variadas señales dan cuenta de aquello: una persistente y aguda desigualdad social que compromete el 'pacto social' sobre los que se basa toda convivencia democrática, una agenda pública marcada casi exclusivamente por los temas del crecimiento y del desarrollo pero donde han estado prácticamente ausente los temas de la democracia y la participación social, una pérdida del sentido de pertenencia nacional que recogen los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, como el propio desinterés de la juventud a inscribirse en los registros electorales y elegir a las autoridades públicas.

Este debate que a la vez es un dilema, desde la Sociedad Civil se enfrenta reconociendo ciertos límites: (i) la inexistencia de una sociedad civil organizada y empoderada en su condición ciudadana, o lo que en la fase de modernización nacional se llamó "el movimiento popular", (ii) los límites propios de un Estado críptico e impermeable a los requerimientos de las Organizaciones de la Sociedad Civil, (iii) la ausencia de un proyecto político que de contenido al malestar y a los deseos de construcción de "otra" sociedad, y (iv) los límites propios de nuestro sector de las ONGs, que ha sido permeable a la influencia de temas de moda impuestas por la Cooperación Internacional, a la necesidad de encontrar financiamientos, que venidos del Estado son más condicionados, lo que ha impactado en la misión, el rol y las estrategias de las ONGs.

En verdad pareciera que la inexistencia de un proyecto político alternativo ha implicado que la sociedad civil se fragmente en multitud de lecturas, y adopte posturas reactivas y defensivas ante las formulaciones dominantes o ante los efectos que generan las políticas dominantes. El campo de la sociedad civil organizada es variado y se ha fragmentado en los últimos años, es por ello que al interior de los sectores 'sociedad civil' hay tantas lecturas históricas de la transición como posiciones en relación al Estado, al Mercado, a la misma Sociedad Civil, al mundo popular o a la coyuntura internacional.

Las orientaciones a la acción que predominaron en el pasado se han visto cuestionadas, sino transformadas radicalmente. Si buscamos los sujetos populares del pasado, lo más probable es que no los encontremos; si buscamos las luchas políticas del pasado, lo más probable es que tampoco estén donde creemos.

Por ejemplo, el predominio actual de la orientación clientelista básica asociada a la "fidelidad" política, demuestra un cambio rotundo en las lógicas asociativas; la orientación revolucionaria ha perdido el piso político y una parte de ella ha deambulado hacia los confines más extremos del movimiento anti globalizador; la orientación vecinal se ha visto caer en la maraña compleja de la maquinaria del dominio político estatal en sus versiones municipales y de las políticas públicas centrales; la orientación reivindicativa se ha vuelto pragmática, como lo reflejan sus antecedentes históricos, pero ahora ha sufrido una especie de adaptación histórica a las circunstancias (Caso Toma de Peñalolén).

Algunos consideran que por primera vez estamos ante la posibilidad real de reconstruir una real autonomía del pueblo, ahora libre de las ataduras de las ONGs y de los partidos (Salazar). Otros, que surgen territorios populares productivos, que establecen gérmenes alternativos a la dominante lógica de la globalización transnacional. Y las múltiples escenas que se presentan en la ciudad, manifiestan una presencia enigmática pero sostenida de lo popular.

Esto ha implicado un hecho esencial, que la categoría

histórica que pensaba en la existencia de un pueblo, clase, ya no sea tan claro como el que fuera construido desde los albores del siglo XX por los mancomunales, sindicalistas y partidos. Lo que existe es una amplitud de intereses que no se tocan o que incluso colisionan entre sí. Es la llamada individuación o "multitud".

Entonces la tarea para los grupos que piensan en otra modernización posible es de enorme magnitud. Hoy tenemos una situación que desconocemos respecto a lo que realmente incita a la gente a participar en asuntos públicos, con movimientos que muchas veces no responden a las lógicas a las que estábamos acostumbrados, con una escena pública que amplifica el mapa de incidencias. Existe una variedad de expresiones, fragmentadas, que debemos conocer más.

Una agenda para la incidencia

En parte, esto refleja que tenemos en la sociedad chilena una nueva escena social que desconocemos en la profundidad de su complejidad, y por otro lado se ha consolidado históricamente una maquinaria compleja y eficiente de instalación de la modernización capitalista.

El problema que de partida se presenta para un sector que ha cambiado como el nuestro, dice relación en cómo se actúa y se propone a partir de lo real y no de lo imaginario; a partir de la situación concreta en que se encuentra la estructura social, económica y política del país. Y cómo podemos, a partir del reconocimiento de esas limitaciones y condicionantes, plantearnos el problema del cambio de las estructuras que reproducen la injusticia en nuestra sociedad.

El tema entonces es cual es el alcance y posibilidades del "cambio" en este nuevo contexto, entendiendo cambio como el avance hacia una sociedad más justa y democrática. Su relación con la cuestión del poder y con la llamada "incidencia", ¿cuales son los alcances de esta?, ¿dónde tenemos que incidir?, ¿con quién?

Se trata de un itinerario que no es tan distinto del que probablemente ha debido transitar lo que se denomina como "lo popular", en un deambular pleno de aprendizajes.

Por ello, nuestra tarea es racionalizar esos aprendizajes para poder llenar de contenidos una propuesta de profundización de la democracia, "democratizar la democracia"; avanzando en temas como Democracia Social; Gobernabilidad asociativa; Territorios culturales populares y Economía social.

Esto último se torna en una cuestión prioritaria para la sociedad civil si entendemos a la democracia como una dinámica social que se encuentra en constante movimiento y en transformación, y por ello no debe ser reducida exclusivamente a una lógica institucional, particularmente en el caso de Chile. Ello no implica que las cuestiones "institucionales" no sean importantes especialmente en el caso chileno, donde a lo menos se requiere reconstruir la arquitectura de legitimidad de la Constitución de 1980, mediante una nueva constitución promovida por una Asamblea Constituyente, en la cual se exprese la soberanía popular.

Pero la democracia debe ir todavía más lejos, entrar en la cuestión económica, social y cultural, lo que relaciona directamente el debate sobre la democracia con el debate sobre el desarrollo, en cuestiones tan concretas como la equidad en un país tan desigual, en cuestiones de derechos elementales que pueden ser concebidos como los derechos económicos sociales y culturales. Esto no debe ser confundido con el discurso funcionalista de los "mínimos sociales".

En este plano para las organizaciones de la Sociedad Civil el esfuerzo teórico es de primer orden. Es por ello que como Acción, desde nuestro rol y misión institucional, hemos asumido la responsabilidad de contribuir a establecer un Balance del tema de la Democracia y la Participación en el país y con ello recoger y posicionar públicamente Propuestas desde la Sociedad Civil para la profundización de nuestra democracia.

Los temas centrales que se plantea Acción desde esta lectura, en una perspectiva de incidencia se pueden resumir en dos apuestas:

1. Debemos contribuir –junto a nuestros aliados y pares, nacionales, latinoamericanos y del "Norte"-, a construir una "agenda propia" del campo no gubernamental. En este período nos jugamos por situarnos como un Actor que construye su propio discurso, como parte constitutiva de la Sociedad Civil.

2. Habiendo madurado nuestras posibilidades y límites, que si se consideran como dato, no deben impedir que avancemos en temas relativos a democracia, participación y desarrollo, y sociedad civil organizada y ONGs.

La producción de formulaciones desde la sociedad civil parte ahora desde un punto distinto, en que al reconocer condicionantes -que en el pasado han reducido nuestras argumentaciones a cuestiones reactivas o simplemente a posturas defensivas- se abre a un horizonte de posibilidades. El reconocimiento de esta dinámica puede intentarse desde la modestia, pero también desde la audacia de la definición del tema prioritario de la Democracia. Tal como lo ha hecho Acción para este año.



Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales A.G.

Asociación Chilena de ONGs
Acción
Portugal 623, of. 4
Santiago-Chile
f: 6659213 - 6659896
e-mail: accion@adsl.tie.cl
www.ongsenaccion.cl
www.accionag.cl