

Reformas políticas y participación ciudadana:**Propuestas desde la sociedad civil para una mayor cohesión social.**

Nicolás Facuse & Víctor Soto, Instituto Igualdad.

I.- Diagnóstico y reflexiones.

Nuestra aproximación y –esperamos– aporte a estas temáticas dice relación con una reciente publicación desarrollada por el área jurídica del Instituto Igualdad titulada *Sociedad Civil y Participación Política. Reflexiones y propuestas regionales*¹. En dicho texto se plasma la experiencia de una serie de encuentros regionales realizados a lo largo del país durante el año 2014 en donde participaron académicos, políticos y dirigentes sociales quienes animaron diversos debates en donde se contrastaron diagnósticos en torno al estado actual del sistema de participación política en Chile y se realizaron propuestas, desde sus diversas experiencias, que buscan crear o profundizar mecanismos mediante los cuales la sociedad civil se haga parte de los procesos de deliberación de los asuntos públicos. Por ello, advertimos al lector, que las posiciones y propuestas desarrolladas en este texto son aquellas recogidas en dicha experiencia de debate regional y colectivo. Teniendo presente lo anterior ¿qué relación tiene la profundización de los mecanismos de participación ciudadana con los índices sobre conflictividad social? Desde nuestra perspectiva existe una plausible conexión.

Como lo plantea Clarisa Hardy en su reciente publicación “*Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*”² nuestras sociedades latinoamericanas han tenido un relativo éxito en la lucha contra la pobreza pero se encuentran atrasadas en el tratamiento de la desigualdad. Así, la reducción de ésta se constituye en uno de los principales desafíos para el futuro. Dicho diagnóstico, en cierta medida, coincide con lo percibido por la opinión pública en nuestro país a partir de lo expuesto en la encuesta CEP del pasado mes de Noviembre de 2014³, en que los entrevistados frente a la pregunta “¿cuál debiera ser la primera prioridad del país?” respondieron señalando que es la “mayor igualdad de oportunidades entre las personas” con un 32%, seguido por “menos pobreza” con un 17%. Frente a la constatación de esta realidad la ex ministra Hardy plantea tres desafíos para combatir la desigualdad, a saber:

1.- De superar la pobreza a sociedades inclusivas: sistema de protección social fundado en derechos.⁴

2.- Una agenda de igualdad de las mujeres.⁵

3.- Sustentabilidad política y fiscal de la cohesión social.⁶

¹ INSTITUTO IGUALDAD. Sociedad civil y participación política: reflexiones y propuestas regionales. Santiago, 2014.

² HARDY, Clarisa. Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social. Santiago, LOM ediciones. Santiago, 2014.

³ Encuesta Nacional de Opinión Pública, CEP. Noviembre 2014: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5762_3637/EncuestaCEP_Noviembre2014.pdf

⁴ HARDY, Clarisa. Op. Cit. p. 167.

⁵ Ibid. p. 174.

Nosotros adherimos a estas propuestas, pero además nos atrevemos a formular una adicional: la transformación del sistema político desde una democracia representativa hacia una democracia participativa. Esto último, entendido tal como lo hace el PNUD en su informe "Auditoría a la democracia" de 2014: *"El alcance de la participación abarca diferentes aspectos de la organización democrática, tales como el proceso electoral, el proceso legislativo, los partidos políticos, la formación de políticas públicas, los procesos de descentralización, la interacción y rendición de cuentas entre las instituciones públicas y los ciudadanos (accountability); además de incluir la asociatividad o participación en iniciativas ciudadanas colectivas orientadas al bien público, o a la defensa y promoción de intereses individuales o grupales"*⁷. Creemos que ampliar la base social en la toma de decisiones no solo permite dotar de mayor legitimidad a nuestro sistema político⁸, sino que también permite reducir la influencia que un pequeño sector de la sociedad posee en el desarrollo de lo público. Ambos efectos, consecuencia de mayores espacios de participación ciudadana, permitirán reducir la desigualdad existente en el desenvolvimiento de la política y aquello será un aporte en los esfuerzos por reducir los espacios de conflicto social.

Desde otra perspectiva, en la mencionada publicación sobre *"sociedad civil y participación política"* se constata la relevancia, sobre todo a nivel local, que tiene para los ciudadanos la participación social en la gestión de los asuntos públicos con el objetivo de que dichas políticas se encuentren dotadas de una legitimidad suficiente para su implementación. En este sentido, los diversos actores sociales insistieron en la estrecha conexión detectada entre una gestión pública ineficiente y la falta de participación de la comunidad en las decisiones. En la mayoría de los casos, dicha conexión se materializa en una mala focalización de los recursos públicos -inversiones alejadas de las necesidades sociales- y en la implementación de diversos proyectos de obras públicas con consecuencias medioambientales o patrimoniales negativas y, por ende, resistidos por la población local⁹. Al mismo tiempo, la falta de auténticos mecanismos de control por parte de la población afectada por tales decisiones -en otras palabras, la ausencia de una verdadera *accountability* en nuestro país- podría ser una de las fuentes de la sensación de desprotección de amplios sectores de la población frente a las acciones de la autoridad, y por ende contribuiría a la proliferación de focos de conflictividad social -como hemos visto en los últimos años en localidades como Aysén o Freirina-. Si bien la falta de participación en los asuntos públicos no es el *único* factor generador de la desafección ciudadana con la política, sí nos parece un factor a tener en cuenta. En este sentido, un buen remedio -o por lo menos un contrapeso- a ciertas malas prácticas de la política local, como el clientelismo, la cooptación o el excesivo asistencialismo, puede ser la generación de nuevos mecanismos

⁶ *Ibíd.* p. 180.

⁷ Ver Capítulo 2.2.- Participación, asociatividad y movimientos sociales: <http://auditoriaalademocracia.org/web/informe-item/capitulo-6/>

⁸ La última encuesta CEP realizada en el mes de Noviembre de 2014 revela que un 53% de los encuestados señala que se encuentra "nada interesado" en la política. Ver: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5762_3637/EncuestaCEP_Noviembre2014.pdf

⁹ QUINTANA, Paula. "Decisión popular y proyecto local. Camino al desarrollo de Valparaíso", en: INSTITUTO IGUALDAD, *Sociedad civil y participación política: reflexiones y propuestas regionales*, Santiago, 2014, pp. 87-93. En particular, la autora se refiere al caso del Mall Barón, proyecto inmobiliario resistido por la población local.

de participación local, con incidencia verdadera en la toma de decisiones. Pensando en esta línea de acción, a continuación entregamos algunas propuestas recogidas en los diversos encuentros regionales ya comentados, con el objetivo fundamental de abrir la democracia a la ciudadanía y mejorar el desarrollo de la misma.

II.- Propuestas.

Entre las propuestas recogidas en los diversos encuentros regionales destacamos las siguientes:

-Mecanismos de democracia directa

Una conclusión que comparte la mayoría de los expositores de la publicación es la necesidad de incorporar, en el actual sistema político, mecanismos de democracia directa¹⁰. La democracia directa es el régimen auténticamente democrático, donde los mismos ciudadanos pasan a hacerse responsables de los asuntos de la *polis*. La incorporación de estos mecanismos no sólo serviría, pues, para resolver problemas concretos -por ejemplo, tomar decisiones altamente complejas o decisivas para la ciudadanía- sino que además contribuiría a formar ciudadanos más activos en la resolución de sus problemas. Destacan aquí el plebiscito y la revocatoria del mandato. El plebiscito es un mecanismo participativo en el cual el pueblo toma una decisión mediante su voto respecto de un tema altamente complejo, a propuesta de la autoridad o por solicitud de un número importante de electores. Apunta, pues, al momento de la definición de las políticas. En tanto, la revocatoria del mandato apunta al momento del control. Por lo demás, ella rompe con un principio clásico de la representación: la prohibición del mandato imperativo -el representante no tiene por qué ser responsable frente a los electores, excepto -claro está- en el momento de la elección siguiente-. La institución de la revocatoria introduce, pues, la posibilidad de solicitar una elección para determinar si el representante continúa o no ejerciendo su cargo, o si se elige a otro. Este mecanismo existe en otros países de América Latina, como Venezuela. Por otro lado, la revocatoria puede ir o no de la mano de otra institución participativa: el voto programático¹¹. Dicha institución consiste en que se vota por un programa, con un plan de implementación de las diversas medidas propuestas. El incumplimiento de dichas medidas puede activar la solicitud de revocatoria.

-Democratización de los partidos políticos.

La crisis de la política es, en parte, la crisis del sistema de partidos. Una de las razones de dicha crisis es el desplazamiento de estos desde la sociedad civil a la administración del Estado. En este sentido, en los últimos años la mayoría de los partidos de masas han evolucionado desde una posición externa al Estado, donde ejercían de pivote entre su base social -léase proletariado industrial, campesinos, grupos medios- y la administración pública, es decir, donde el partido político canalizaba institucionalmente las

¹⁰ CONDEZA, Eduardo. "Democracia directa y fortalecimiento de las regiones. Elementos para una nueva sociedad", en: *ibid.*, pp. 105-112.

¹¹ ARAYA, José. "Participación ciudadana. La necesidad de una nueva cultura política", en: *ibid.*, pp. 33-41.

demandas sociales, hacia un sistema donde ellos mismos se reparten cargos y posiciones al interior del Estado. Así, la falta de democracia interna redundaría en la perpetuación de ciertos grupos de poder y el alejamiento de ciertas voces críticas que podrían contribuir a una renovación de las elites partidistas. En este marco, se entiende que una propuesta bastante repetida, sobre todo por los actores insertos en el sistema político, sea la obligatoriedad de las primarias internas, y una ley de cuotas que permita la entrada de mujeres, jóvenes o personas pertenecientes a las diversas etnias que pueblan el territorio nacional¹².

-Avanzar en la regionalización

Uno de los factores del subdesarrollo nacional, según la mayoría de los actores, es el excesivo centralismo en la toma de decisiones, y la falta de espacios de poder regional y local¹³. Desde un punto de vista orgánico, una posible solución pasaría por seguir avanzando en la agenda de regionalización. En este sentido, el proyecto de ley de elección directa de los intendentes es un punto destacado. Sin embargo, también se propone un fortalecimiento del gobierno regional en su conjunto, y una mayor injerencia respecto del uso de los recursos naturales en las diversas regiones.

-Descentralización de la toma de decisiones

Más allá del proceso de regionalización, se ha cuestionado desde hace varios años que el centralismo en nuestro país se replica incluso en los niveles locales, con las nefastas consecuencias señaladas anteriormente. Así, una buena manera de mejorar la gestión pública en el ámbito local podría consistir en generar mayor participación social en la toma de decisiones. En este sentido, un tema importante se constituye en generar una mayor incidencia de la comunidad en las decisiones de los servicios públicos relacionados con temas como educación y salud. Las propuestas son variables, desde los presupuestos participativos¹⁴, pasando por la replicación del sistema anglosajón de elección y remoción de los directores de hospitales y establecimientos educacionales¹⁵, hasta el restablecimiento del proyecto de poder popular en las poblaciones, o la generación de mesas barriales, con la posibilidad de proponer medidas a la autoridad¹⁶.

El primero es una propuesta bastante conocida: la instalación de presupuestos –a través de fondos comunales o regionales- para la elaboración de proyectos comunitarios. Se trata de la vieja idea de que sean los propios pobladores los que decidan cómo invertir el dinero en una determinada comunidad. Este mecanismo, que ya ha sido instalado a nivel legal a través de los Gobiernos Regionales, no ha sido suficientemente utilizado. Sin embargo, un buen ejemplo es la intendencia de la región de los Ríos que logró en 2014 priorizar los fondos regionales en proyectos elaborados por la propia comunidad -30% del

¹² DE URRESTI, Alfonso. "Ciudadanía y partidos políticos", en: *ibíd.*, pp. 21-32.

¹³ Véase, por todos: CONDEZA, Edgardo. *Op. Cit.*

¹⁴ MONTECINOS, Egon. "Una nueva ciudadanía para una nueva región", en: *ibíd.*, pp. 53-57.

¹⁵ ZÚÑIGA, Nilo. "Ideas y propuestas para aumentar la participación social en la gestión de las cosas públicas en la Región de los Ríos", en: *ibíd.*, pp. 59-63.

¹⁶ GUTIÉRREZ, Leonardo. "Experiencias concretas de participación local en la gestión pública: mesas barriales y presupuestos participativos", en: *ibíd.*, pp. 131-138.

total de los fondos-. Una propuesta interesante para mejorar la participación sería establecer que dicho porcentaje de priorización sea una verdadera obligación de todos los intendentes.

El segundo proyecto, en tanto, si bien presenta una gran dificultad de aplicación orgánica en Chile, manifiesta una cuestión que ha estado en el centro de los debates en torno a la “nueva gestión pública”, más o menos desde mediados de los noventa: la necesidad de generar directores de servicios públicos más eficientes y directamente relacionados con la comunidad. Este modelo gerencial implica, pues, la vinculación de la comunidad con la elección del director del respectivo servicio, y la posibilidad de removerlo cuando su gestión es deficiente. Un ejemplo de este modelo es un modelo son los llamados “school boards” o “consejos escolares”, elegidos democráticamente y que controlan la gestión de los directores de escuela en EE.UU. Evidentemente se trata de un mecanismo extraño para nuestra Administración del Estado, pero es necesario tenerla en cuenta para el futuro, sobre todo considerando el impulso que busca dar a la participación la ley 20.500 no obstante las deficiencias que ha encontrado su implementación, lo que se manifiesta en una sensación de falta de relevancia de los numerosos consejos creados, debido al carácter meramente consultivo y no resolutivo de estos.

El tercer proyecto, en tanto, consiste en la conformación de mesas barriales - homologable a la idea de consejos locales-, con participación de organizaciones de las diversos territorios. Un ejemplo es el piloto realizado en Talcahuano, donde se identificaron los barrios críticos y en cada uno de ellos se establecieron estas mesas. En las diversas reuniones entre los representantes de la autoridad y los pobladores reunidos, se les consultó a los propios pobladores sobre sus problemas concretos para implementar planes de acción de mejora en el barrio respectivo. Es decir, se trata de un mecanismo de participación consultiva, no resolutive. A partir del diagnóstico realizado por las diversas mesas, se efectuó una votación donde los electores optaron por los problemas más relevantes identificados. A partir de dicha elección, la autoridad se comprometió a modificar las cuestiones planteadas por los ciudadanos. Si esto pudiera ser implementado legalmente, otorgándole a la votación final un carácter auténticamente vinculante el empoderamiento social sería completo.

III.- Conclusiones.

Como se ha planteado, la construcción de un sistema político más participativo tiene como consecuencia la reducción de la desigualdad en el campo de las decisiones de lo público lo cual otorga mayor legitimidad al sistema democrático y permite disminuir los niveles de conflictividad social, por ello nos hace sentido lo planteado por García y Flores al afirmar que *“sin duda la cohesión social requiere ciudadanos críticos, participativos y comprometidos con el sistema...”*¹⁷

¹⁷ GARCÍA, C. y FLORES, L. Los desafíos de la formación ciudadana y la cohesión social frente a la des-subjetividad del sistema. Hacia una interpretación del fenómeno social desde la subjetividad. Estudios Pedagógicos XXXVII, N° 2. P. 340. Santiago, 2011.

Sin perjuicio de lo señalado, la construcción de un sistema político participativo en nuestro país es un desafío pendiente, solo en el último lustro se han dado algunos pasos a nivel institucional –esencialmente con la promulgación de la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública-. Desde una perspectiva histórica vale la pena recordar que *“a medida que el siglo XX fue avanzando, y especialmente a partir de la década de 1950, se fueron creando espacios de participación ciudadana, en los que todos aquellos que habían sido tradicionalmente excluidos, las mujeres, los pobres urbanos y especialmente los campesinos, pudieron comenzar a formar parte activa del sistema. Sin embargo, la incorporación de estos grupos significó la ruptura tradicional del Estado Nación, estructurado a partir de una concepción representativa y restringida de la democracia, transformándose en una de las causas del quiebre democrático que se produjo durante la década del ’70. El sistema Chileno, tal y como había sido históricamente concebido, no estaba preparado para transformarse en una democracia participativa, y la dictadura se encargó de restablecer ese orden originario, destruyendo todos los espacios de participación creados.”*¹⁸ Entendemos que el desafío de construir un sistema democrático participativo no es baladí ni es asunto fácil y requerirá de las transformaciones institucionales necesarias que permitan una apertura efectiva del sistema político incorporando a sectores postergados y sensibilidades políticas marginadas del campo de decisiones de lo público. Pero, a pesar de dichas dificultades, nos parece imprescindible retomar el esfuerzo democratizador que se viera interrumpido por la fuerza y desmantelado por la dictadura cívico-militar, ya que solo de esta forma nos acercaremos a una democracia que sea percibida por la gran mayoría de los ciudadanos como un genuino espacio de confluencia y deliberación de todos los intereses sociales.

A partir de la experiencia publicada en el libro *“sociedad civil y participación política”* hemos entregado algunas propuestas que, creemos, van en la dirección correcta para el cumplimiento de los objetivos ya señalados. En este sentido, nos parece de suma relevancia otorgar espacios de deliberación política locales que permitan una mejor identificación de las problemáticas comunitarias otorgando, a la vez, mayor legitimidad al diseño de las políticas públicas que tengan como objetivo la solución de dichos asuntos. Esto último, además, debe ser acompañado con mecanismos de control y contrapeso por parte de la comunidad (*accountability*) respecto de las decisiones adoptadas. Entre otras propuestas señaladas se ha hecho mención a mejorar e incorporar mecanismos de democracia directa entre los cuales destaca el plebiscito y el mandato revocable, mejorar los sistemas de democracia directa de los partidos políticos, entidades fundamentales para el desarrollo de una sana democracia. A nivel regional urge construir espacios de decisiones locales y profundizar la agenda de descentralización, reduciendo el excesivo centralismo que actualmente domina a la política nacional.

¹⁸ GARCÍA, C. y FLORES, L. Op. Cit. p. 335.