

LA PARTICIPACION EN LA SOCIEDAD LIBRE

JUAN YRARRÁZAVAL

En el mundo moderno existen fundamentalmente dos sistemas de vida: el sistema que hace de las personas —de las decisiones, de la responsabilidad y de la dignidad de cada uno— el eje de una libertad promovida y sostenida dentro de las necesidades de la convivencia, y el sistema que organiza esta convivencia a base de un espíritu colectivo que debe negar la libertad de los individuos y grupos intermedios para decidir sus propios asuntos o participar en aquellos de índole pública.

El primer sistema de vida corresponde a la concepción de la sociedad libre, mientras que el segundo corresponde a la de una sociedad estatista o colectivista. El valor y el tipo de participación de los individuos y grupos intermedios varía sustancialmente según cual sea la forma de sociedad, por cuanto los principios orientadores del rol del Estado y del sistema socioeconómico son enteramente distintos.

Mientras en la sociedad estatista se da una participación “movilizada” o “manipulada” por burocracia u oligarquías partidistas, conforme al absolutismo estatal que la guía, dentro de una sociedad libre la aplicación del principio de subsidiariedad debe llevar a una participación individual y social de carácter libre, autónoma, eficiente y diversificada. Este principio de subsidiariedad pasa a ser el fundamento de la participación en la sociedad libre.

1. *El principio de subsidiariedad*

Toda filosofía social que respete la dignidad espiritual del hombre, en cuanto ser racional y libre que es, debe situar a la persona humana y a su mayor realización espiritual y material posible, como fundamentos y objetivos de la sociedad.

Los seres humanos se agrupan en diversas sociedades, a partir de la familia, para satisfacer anhelos y necesidades que no podrían alcanzar sin ellas. Cada agrupación humana surge así con un objetivo específico, el cual por definición es susceptible de ser logrado adecuadamente por ella misma, porque de lo contrario o bien ésta desaparece, o

bien degenera en otra diferente. Y en esta última hipótesis, habrá que tener por finalidad real de la comunidad en cuestión aquella hacia la cual ha derivado objetivamente su estructura y funcionamiento. Su aptitud se da entonces respecto de esta nueva finalidad.

Esta disquisición, que puede aparecer teórica o bizantina, encierra, sin embargo la mayor importancia, ya que la circunstancia de que toda sociedad sea por definición apta para conseguir su fin específico, es el fundamento de su autonomía, es decir, del derecho a gobernarse por sí misma. Este es un principio de validez general, que se aplica a toda comunidad humana, en el bien entendido de que como cada una de ellas tiene un fin diferente, el *contenido* específico de su autonomía será distinto, pero conceptualmente responderá al mismo *principio*: el derecho a autogobernarse, o sea a procurar libremente su fin propio y no otro.

Este objetivo específico de cada sociedad es el ámbito válido —a la vez que el límite admisible— para el ejercicio de toda autonomía social. Así como cualquier pretensión de extender dicha autonomía a realidades que desborden el fin propio de cada agrupación es siempre ilegítima, su ejercicio dentro de los marcos señalados se traduce en cambio en uno de los derechos más esenciales e irrenunciables de toda comunidad humana.

Ahora bien, el descrito principio de las autonomías sociales tiene como consecuencia el principio de subsidiariedad, que bien podría estimarse incluso como una formulación diferente del mismo concepto.

Si una sociedad es por definición apta para alcanzar su fin, y por ende goza del derecho a su autonomía, ninguna comunidad superior puede invadir este campo ilegítimamente, lesionando tal derecho. Y la razón es muy simple. Las sociedades mayores nacen para realizar lo que el hombre, la familia, o las demás sociedades menores no pueden lograr por sí mismas. No surgen para realizar lo que las inferiores podrían hacer, ya que para ello éstas son autosuficientes, según lo antes expuesto. Se forman pues para alcanzar otros objetivos que exceden las posibilidades de éstas, y si ésa es la fuente de su origen, su campo legítimo de acción empieza donde termina la órbita posible de la inferior.

Extrapolado esto a la esfera estatal, se infiere que la órbita del Estado no puede invadir el ámbito propio de las sociedades intermedias de los individuos, salvo el caso de suplencia. Pero me parece importante recalcar que si bien es respecto del Estado donde el principio de subsidiariedad adquiere mayor relieve y trascendencia, él también se aplica a la relación de los cuerpos intermedios entre sí, o de éstos con las personas individuales. Por ello, nunca es admisible la usurpación que una sociedad mayor haga de las funciones para las cuales alguna menor está habilitada, como tampoco la que traslade a una agrupación cualquiera lo que debe reconocerse como campo propio de la libre decisión de las personas.

Del principio de subsidiariedad fluye la distinción entre las decisiones que deben ser desarrolladas por los particulares, ya sean éstos individuos o sociedades intermedias, y las decisiones que corresponden a la gestión pública. La correcta interpretación de este principio conduce a reducir el número e importancia de las decisiones que corresponden a la gestión pública, y a devolver a los individuos y sociedades intermedias la posibilidad de forjar su destino. Es preciso reconocer que esta proposición está muy alejada del liberalismo decimonónico. La concepción moderna del Estado subsidiario le entrega funciones más amplias que la protección de los derechos de los particulares y la seguridad nacional. Son objeto de decisión mediante gestión pública todas aquellas materias en las cuales la actividad de los individuos y sociedades intermedias no conduce necesariamente al bien general. Por eso es legítima función de la gestión pública entre otras:

A. Proveer los medios —no necesariamente administrarlos— para que la población entera satisfaga sus necesidades básicas de nutrición, salud, vivienda, previsión y educación;

B. Producir aquellos bienes y servicios que por su naturaleza no pueden delegarse a manos de individuos y sociedades intermedias. A esta familia pertenecen servicios como defensa y justicia, y bienes como infraestructura y los de marcada connotación estratégica;

C. Arbitrar medidas que enmarquen la acción de los individuos y sociedades intermediarias a fin de orientarla hacia el bien común y en particular corregir las distorsiones que ésta genera en algunos campos.

Demarcar la esfera de la gestión pública —importante pero restringida— del vasto campo de la iniciativa de los individuos y sociedades intermedias, es imperativo de toda sociedad libre. El sobredimensionamiento estatal no sólo contradice uno de los principios fundamentales de toda sociedad libre, cual es el de gobierno subsidiario, sino que además es fuente de inestabilidad política.

La estabilidad política en una sociedad libre requiere de una participación real no sólo en la gestión pública sino muy particularmente en la decisión por los individuos y sociedades intermedias de aquellas materias que les pertenecen por aplicación del principio de subsidiariedad. Esta última es una forma de participación plena, ya que en las esferas no públicas se tiene todo y no sólo una parte del poder de decisión.

Cuando el Estado se arroga el poder de adoptar decisiones que le corresponden a los individuos y sociedades intermedias, pasan a depender del sistema político aspectos primordiales de la vida de los ciudadanos. Entonces es natural que la lucha por el poder del Estado se haga encarnizada y que cunda la politización de la sociedad. A la inversa, el imperio de la libertad económica y de la libertad social permite una participación más generalizada de los particulares.

El principio de subsidiariedad, en la amplia esfera de las decisiones de los individuos y de las sociedades intermedias, se traduce en una creciente participación económica y social.

2. *Participación económica y social en las decisiones particulares*

La comunidad participa, a través del libre mercado, en las decisiones particulares de producción, consumo e inversión.

Hay una participación fundamental en una economía libre, que es la de cada consumidor en el momento en que elige. La elección del consumidor es una forma esencial de participar en el destino personal, y que se ejerce diariamente en la vida de cada cual. Este concepto de consumidor libre no es algo abstracto, es algo tangible. Cada uno de nosotros es consumidor, y no sólo en forma esporádica ni secundaria, sino que lo es en forma diaria y vital, porque es el medio a través del cual satisface sus necesidades materiales y gran parte, también, de sus necesidades espirituales. La elección del consumidor se verifica en forma efectiva cuando cada persona puede escoger entre distintas alternativas de productos, cuanto más competitivo sea el esquema económico.

Hay otra participación importante en una economía libre, que es la elección de inversión. Inversionistas no son sólo la gente muy rica. Inversionistas somos cada uno de nosotros que logra hacer un pequeño ahorro y lo coloca donde la ecuación de rentabilidad y seguridad es más favorable, y en un país como el nuestro que está creciendo es evidente que un mayor número de personas está participando en decisiones de ahorro e inversión. Esta posibilidad de elegir la forma de ahorro e inversión es muy importante para cada cual, porque es fuente de progreso y estímulo que lleva a la gente a ahorrar. Nuevamente, la participación se da en mayor medida cuanto más amplias sean las posibilidades que tenga quien ha hecho un ahorro y esfuerzo consiguiente para colocar ese ahorro allí donde él prefiere, dadas las condiciones de seguridad y rentabilidad que le parezcan más adecuadas.

En tercer lugar, otra forma de participación en la economía libre es la iniciativa creadora del empresario, tanto del productor como del intermediario. Estamos aquí ya frente a una vocación más especializada que no es propia de todos los seres humanos que componen una sociedad. Es la de aquellas personas que tienen la aptitud y la vocación para crear cosas y para ganar dinero, y esta iniciativa creadora va unida siempre al espíritu de ganancia, que no cabe menospreciar ni mucho menos condenar, ya que sirve de motor a la economía y contribuye al crecimiento de la iniciativa particular. Ahora bien, es evidente que esta iniciativa empresarial se apoya sobre un sustento sin el cual carecería de toda entidad posible, que es el de la propiedad privada sobre los medios de producción, comercialización y transporte como regla general.

La propiedad privada no es tan sólo un instrumento para desarrollar la iniciativa empresarial, es mucho más que eso. La propiedad pri-

vada sobre los bienes de consumo y producción es una forma en que el ser humano proyecta su libertad y, por lo tanto, su participación en la decisión del destino personal y familiar. La dimensión económica de la participación implica también hacer del país una nación de propietarios. La difusión social de la propiedad implica el acceso libre a títulos de propiedad sobre las unidades productivas. No me refiero aquí a un esquema compulsivo como el de la llamada "empresa de trabajadores", sino a un acceso libre a participar, mediante el ahorro, en la propiedad de empresas privadas y *públicas*. Porque también la comunidad debe tener derecho a una participación económica, mediante la compra de acciones o cuotas de capital de las empresas públicas, muchas de ellas gigantescas, con los debidos resguardos del interés público y con las debidas seguridades y facilidades para que esto efectivamente pueda traducirse en una difusión social de la propiedad.

Conviene precisar, en todo caso, que la extensión de la participación ciudadana en la propiedad no implica tanto una redistribución de la propiedad como una ampliación de ella, una multiplicación del número de propietarios.

La aplicación del principio de subsidiariedad a nuevas esferas sociales lleva a una ampliación de los espacios en que las decisiones corresponden a particulares —sean individuos o cuerpos intermedios— y en tal sentido, a un incremento en las posibilidades de participación social en las decisiones.

El principio libertario de las autonomías sociales debe también aplicarse a sectores como el laboral, la educación, la salud, las universidades, la previsión, o al desarrollo de las agrupaciones funcionales y territoriales.

La participación laboral se logra con un sindicalismo libre y despolitizado y dentro de un marco de negociación colectiva que permita a los trabajadores ejercer influencia en las decisiones sobre las condiciones económicas y de trabajo en cada lugar donde ejerzan sus actividades y sin perjuicio de los intereses legítimos del resto de la comunidad.

La educación y la salud no están entre aquellos servicios que por su naturaleza el Estado no puede delegarlo a manos de particulares; la acción directa del Estado en estos campos se justifica en la medida en que proceda a título de suplencia, esto es, en la medida en que los particulares no puedan asumir la totalidad o siquiera la mayor parte de las tareas educativas o las acciones de salud. Es función del Estado subsidiario proveer los medios —y repito, no necesariamente administrarlos— para que la población entera satisfaga sus necesidades de educación y salud, lo cual de hecho puede transformarlo en el agente de la gran mayoría de las escuelas o de las prestaciones de salud en el país. Ello no implica atentar contra su carácter subsidiario, sino precisamente aplicarlo. La diferencia práctica con el estatismo consiste en que conforme al predicamento subsidiario, el Estado sólo actúa en defecto de los particulares, pero comprende que esta situación no es

el ideal deseable, porque denota una carencia de vitalidad en el cuerpo social. Por ello, estimula su superación a través del fomento de la iniciativa particular, de manera de ampliar las esferas de decisión de ella en estos campos, y estando dispuesto a ir reduciendo su radio de gestión pública directa. La participación en la educación emana de que ésta es un deber y un derecho preferente de los padres, y de las entidades que éstas libremente generen o respalden, como prolongación de su propio derecho.

La salud es un bien que puede procurarse através de la acción particular y respecto de cuyas variadas prestaciones cada persona debiera tener el legítimo derecho a escoger la que le parezca más conveniente. Lo anterior no obsta al derecho del Estado a controlar las acciones de salud o de educación, no sólo para velar por un uso idóneo de los recursos que asigne como gasto social, sino por motivos aún superiores: es necesario controlar la seriedad de la enseñanza, y evitar toda posibilidad de abuso o irresponsabilidad donde está en juego la vida humana o la salud de los habitantes. Para controlar hay muchas formas, pero ello no tiene por qué llevar a una gestión pública directa y masiva de las acciones de educación y salud. Por el contrario, es conveniente reducir aquí el radio de gestión pública, y posibilitar así una mayor participación de los padres de familia o de los usuarios. En el campo educacional, vale la pena insistir que es indispensable que los padres de familia asuman el papel irremplazable que tienen en la educación de sus hijos, tanto cuando niños como también en su adolescencia, lo que no puede ser abandonado jamás al sólo influjo de los establecimientos educacionales, ni mucho menos al que a veces se superpone, que es la influencia de la televisión. La participación de los padres empieza y se gesta en la familia, y debe proyectarse también en los establecimientos educacionales donde estudian sus hijos.

La participación educacional en el campo universitario significa cautelar porque la relación entre el Estado y las Universidades les permita a éstas una autonomía dentro del marco de un orden académico. La incorporación real de docentes e investigadores a la gestión académica y la existencia de sistemas de organización estudiantil autónomos y representativos permiten un importante espacio para la decisión libre de los individuos y grupos intermedios.

La participación se proyecta también en el campo previsional, a través de la libre decisión de los individuos en materia de administración de los propios fondos previsionales. Bien sabemos que, por diversas razones consustanciales a la naturaleza humana, se estima conveniente obligar a las personas a que hagan un ahorro forzoso para prever las necesidades que se generan una vez que la persona no está en condiciones de trabajar o de hacerlo en plenitud. Pero este ahorro forzoso, por lo mismo que es tal, no puede dar pie al despojo que significó en el pasado la previsión en Chile. Si cada persona ahorra, obligado por la ley, una cantidad de su ingreso, tiene entonces el derecho a decidir sobre la administración de ese ingreso, para que no se desvalore, y a poder

recibir, como pensión futura, una cantidad que diga relación con ese ingreso que ha logrado ahorrar y mantener.

La agremiación funcional libre, a cuya expresión laboral ya aludimos, debe desarrollarse y proyectarse en otros planos o funciones: de naturaleza profesional, cultural, deportiva, empresarial, de beneficencia, etc., agrupando a las personas en razón de afinidad derivadas de una actividad común o de vocaciones particulares. El fortalecimiento de estas agrupaciones, sumado al desarrollo de agrupaciones territoriales autónomas a nivel vecinal, comunal, regional o nacional, hace posible por un lado canalizar y satisfacer mejor los intereses, necesidades, anhelos e inquietudes que derivan de un territorio o actividad común, y, asimismo, por otro lado, permiten la organización y desarrollo autónomo de la comunidad para hacer frente al desafío de la participación de ella en las decisiones públicas, en la gestión pública.

3. *El principio de descentralización y la participación en la gestión pública*

El principio de descentralización sirve de complemento al principio de subsidiariedad y apunta en cambio a que la gestión pública que resulte procedente de acuerdo a éste traslade la decisión —por regla general— al nivel más reducido posible, especialmente en cuanto se procure fomentar la participación de la comunidad. Así como la descentralización tiende a favorecer una mejor calidad en los servicios, permite asimismo una mayor participación de la comunidad. Es obvio que para el ciudadano medio resulta mucho más accesible el nivel comunal que el nivel regional, o éste último antes que el nivel nacional, ya sea si se trata de presentar una sugerencia o plantear una crítica, y mucho más aún si se pretende comprometerlo en el conjunto del servicio mismo.

La gravitación decisiva que para la solidez de una sociedad libre tiene el que arraigue y hagan carne en todas y cada una de las personas y grupos que conforman la comunidad, el ejercicio de una participación autónoma, responsable y eficiente en la gestión pública, permiten apreciar la trascendencia de todo cuanto signifique un sistema de gestión pública más descentralizado y participativo.

En esta línea se comprende la importancia que tiene la regionalización de los servicios públicos, el robustecimiento del rol de los alcaldes, el fortalecimiento económico de las regiones y de los municipios, en general, todo el proceso de descentralización administrativa.

Más decisiva aún resulta la aprobación, por la comunidad nacional, de una nueva Constitución que estructura la gestión pública, esto es, el Gobierno y Administración del Estado, conforme a claras reglas de descentralización y participación de la comunidad.

La gestión pública comunal, establece la Constitución de 1980, estará a cargo del alcalde y de un Consejo de Desarrollo comunal, presidido por el alcalde e integrada por representantes de los organismos comunitarios

de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes dentro de la comuna, con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la Administración Pública. El Gobierno comunal así integrado tendrá a su cargo las obras y servicios públicos necesarios para el desarrollo pleno de la comuna y para una planificación del desarrollo comunal. El Consejo de Desarrollo Comunal asesorará al alcalde y hará efectiva la participación en la gestión pública comunal, por cuanto tendrá facultades decisorias en los aspectos más importantes: los relativos al plan comunal de desarrollo y al presupuesto municipal, que hoy en día se ha visto incrementado sustancialmente como resultado de percibir las municipalidades la totalidad de las rentas provenientes del impuesto territorial y del pago de patentes, aparte de las nuevas asignaciones presupuestarias, a las que se harán acreedoras en la medida en que se hagan cargo de la gestión pública de servicios educacionales y de salud. Por último, la autoridad municipal máxima, el alcalde, comenzará a ser designado por órganos representativos de la Comunidad, como lo serán el Consejo de Desarrollo Comunal, que confeccionará la terna, y el Consejo de Desarrollo Regional, que hará la designación.

Por otra parte, la gestión pública regional estará a cargo del Intendente y de un Consejo de Desarrollo Regional, presidido por el Intendente e integrado por representantes de la comunidad regional, donde el sector privado tendrá una representación mayoritaria. El Gobierno regional así integrado tendrá a su cargo la promoción del desarrollo regional. El Consejo de Desarrollo Regional asesorará al Intendente y hará efectiva la participación en la gestión pública regional, por cuanto tendrá facultades decisorias en los aspectos más importantes: los relativos a la distribución del Fondo Regional de Desarrollo, los proyectos que componen el plan regional y el presupuesto regional. De esta manera, la descentralización que establece la nueva estructura constitucional define nuevos canales de participación en la gestión pública.

Dentro de esta estructura, sobresale el municipio como la instancia clave de participación, como principal vehículo de organización social, de integración de la población en tareas de bien común, y de promoción del desarrollo local.

4. Participación en la gestión pública municipal

Sin que sean totalmente excluyentes, existen tres posiciones frente a la naturaleza del municipio: una, que se remonta a los orígenes mismos de la institución, plantea una autonomía absoluta. Dicho planteamiento parece haber sido superado ya por las lecciones que deja la historia.

Una segunda línea del pensamiento rescata los elementos válidos del concepto de autonomía y se plantea en términos de participación y de una integración plena de la comunidad al Gobierno local, sin que ello importe desvincularlo de la comunidad nacional y regional.

Un tercer planteamiento cree en la necesidad de que el Municipio sea considerado principalmente como un escalón —el inferior— que cierre en su base la pirámide del Régimen de Gobierno y Administración Interior del Estado. Sus fundamentos residen en argumentos sobre una presunta mayor eficiencia que el Municipio cobraría en tal evento. Pero este argumento merece objeciones contundentes. Lleva en la práctica a establecer una barrera burocrática de instituciones intermedias y superiores que en definitiva limitan o paralizan el desarrollo local. Pero no sólo se plantea el problema de la barrera burocrática. Un esquema centralizado de Gobierno Interior lleva a que las instituciones cuya *fuerza* de poder reside en la cúspide del sistema, por efecto de la dinámica social, tiendan a desligarse de las comunidades locales y transformarse en instancias burocráticas poco abiertas a las demandas de la comunidad y más bien inspiradas en función de decisiones tomadas desde el centro. Por otra parte, es sabido que los problemas que se abordan en el ámbito local difieren no sólo en términos cuantitativos con los niveles regional y nacional, sino también en cuanto a su naturaleza y contenido.

De ahí que la definición del Municipio como simple escalón inferior del sistema de Gobierno Interior parece inadecuado tanto desde el punto de vista del principio de subsidiariedad como también desde el punto de vista de los principios de descentralización y participación, que le son complementarios.

Una mejor comprensión del rol del Municipio consiste en entenderlo como una institución de Gobierno integradora de la comunidad al desarrollo local sobre la base de la organización de ésta, la coordinación entre las personas, empresas y agrupaciones que viven en ella, la planificación comunal indicativa de las tareas y la coordinación de los proyectos aprobados.

El Municipio tiene valor como primer contacto del individuo con la administración pública, a un nivel en que sus esfuerzos pueden contribuir efectivamente a mejorar su forma de vida, lo que debe despertar su confianza en el sistema y la conciencia de sus derechos y deberes cívicos. La comuna es responsabilidad de sus habitantes. La persona que adquiere o arrienda una vivienda o instala un negocio u oficina en su territorio contrae de hecho un compromiso. No puede encerrarse entre los deslindes de la propiedad que ocupa. Su bienestar depende en cierta medida de las condiciones sanitarias de la comuna, circula por sus calles, normalmente se abastece en la comuna, usa muchas veces servicios educacionales y de salud ubicados en su comuna, por citar tan sólo unos ejemplos.

El control, mejoramiento y mantención de esos y muchos otros servicios puede depender de la Municipalidad, ya sea mediante acción directa o lo que es preferible programando e incentivando la acción particular de los vecinos y de sus organizaciones y agrupaciones.

La participación de los vecinos en la gestión de los asuntos públicos de su comuna es por ende necesaria. En primer lugar, esa participación significa conocer y opinar con fundamento en el momento oportuno.

Pero ello no es suficiente, los vecinos deben estar dispuestos a usar las manos o a sacrificar parte del tiempo libre. Cuando los vecinos son indolentes o están convencidos que todo deben esperarlo de las instituciones públicas, entonces pasan a ser víctimas fáciles de los grupos políticos organizados.

El concepto de participación puede resultar más claro si concebimos al Municipio como una empresa, cuyos propietarios son todos los habitantes del territorio comunal. Estos se encuentran conscientes de su responsabilidad en la preservación del capital social, constituido por calles, plazas, árboles, escuelas, hospitales, alumbrado, alcantarillado, redes de agua potable, etc. Por lo tanto, no se limitan a cobrar dividendos en servicios y a manifestar periódicamente su opinión, sino que están llanos a cooperar en el cuidado y mejoramiento de los bienes y en el suministro de los servicios en la medida de sus posibilidades.

Con el objeto de organizar sus esfuerzos, eligen dos tipos de representantes: a nivel de barrio o de las actividades e intereses específicos, son encabezados por los directores de las Juntas de Vecinos y otras organizaciones de carácter funcional o de carácter económico. Por encima de ellos, encargados de trazar el rumbo de la empresa y administrar sus capitales, han contribuido a designar a través de las organizaciones que operan en la comuna, a un Consejo Comunal que es presidido por el alcalde, quien tiene el rol ejecutivo máximo.

La empresa cuenta además con un equipo de profesionales y técnicos, especialistas en diversas materias, y consulta a otros técnicos y profesionales que laboran en el sector privado.

Actúa además el Gobierno nacional o regional, que se encarga de aquellas tareas que sobrepasan la capacidad del sector público y privado del municipio, por su envergadura y especialización. Las instancias públicas centrales y regionales deberán a su vez considerar las proposiciones provenientes de los Municipios en la preparación de sus programas de desarrollo. Los distintos Ministerios y Servicios Públicos nacionales y regionales deben asimilar los conceptos modernos sobre toma de decisiones, que aceptan el sentir comunitario como una determinante tan fuerte como los factores económicos.

Encauzada de la manera antes referida, la capacidad del Municipio pueda resultar muy amplia, proyectándose sobre todo la actividad comunal. Montada como una empresa moderna, minimizadas las trabas burocráticas, y contando con el apoyo de la comunidad y con una adecuada legislación, puede asumir un rol muy distinto.

El Municipio debe ser el impulsor y ordenador del desarrollo de la comuna. Para ello debe planificar su labor comunal, contando con una organización eficiente, personal idóneo, adecuados recursos, y sobre todo, con la participación decisiva de la comunidad en su gestión.

En cuanto a la ejecución de los proyectos que conforman el plan comunal, la aplicación del principio de subsidiariedad debe llevar a que muchas de las acciones sean entregadas a organismos privados o a organismos comunitarios, administrados por la propia comunidad, como

Corporaciones de Desarrollo o Acción Social o agrupaciones territoriales o funcionales de la comuna, o bien asignarse a empresas privadas mediante convenios, bajo la tuición superior y con el apoyo de las Municipalidades.

Para que haya verdadera integración de la comunidad a las tareas municipales es necesario definir tareas concretas, en vez de planteamientos abstractos. Por esta razón, dentro de la comuna, la definición de los problemas, aunque orientada en sus líneas fundamentales por instancias superiores, debe estar hecho desde la base, a niveles que logran una plena identificación con el sentir de los problemas más apremiantes de la población.

La identificación de los problemas y la definición de prioridades encuentra su nivel más efectivo y cohesionado, muchas veces, a una escala inferior a la de una comuna. Por esta razón es necesario que el Gobierno comunal se constituya en un lugar de encuentro de los vecinos y de sus agrupaciones funcionales y territoriales, como una institución propia de la población que ella reside, más que como un ente ajeno o indiferente a sus problemas o como un canal de participación de la comunidad organizada en la solución de sus propios asuntos.

¿Cómo concebir entonces la participación de la comunidad, a través del Consejo de Desarrollo Comunal, en el plan comunal de desarrollo y en su correspondiente presupuesto?

Podemos concebirla a la luz de las diferentes etapas del plan comunal:

a) Diagnóstico.

La etapa de diagnóstico muchas veces se reduce a una simple recopilación de datos y a una descripción superficial, pero lo que se requiere generalmente es ir mucho más allá de los datos. El diagnóstico debe ser en gran medida no sólo producto de los técnicos y de las estadísticas, sino una manifestación expresa de la comunidad a través de sus canales de participación. Con su concurso se podrá identificar los aspectos claves de la situación comunal.

La elaboración de un diagnóstico con participación de la comunidad permite una recopilación más completa y más fluida de información. Un autodiagnóstico contribuye también a identificar la disponibilidad de recursos activos y de aquellos ociosos. Este proceso, que también debe intentar dar una explicación a la situación vigente, debe generar necesariamente una toma de conciencia ante los problemas, clarificando y precisando una definición de las aspiraciones, inquietudes y necesidades. Además, provoca una toma de posiciones y genera y afianza la necesidad de unión.

b) Formulación del plan comunal y programación.

En primer término es necesario definir ciertas orientaciones generales, imponer una intencionalidad en la acción, para poder proceder a

la elaboración del plan comunal. En la formulación del plan la comunidad tiene un rol fundamental ya que con su vivencia de los problemas y la visión de conjunto que otorga su trabajo a nivel comunal puede ir definiendo e identificando líneas y proyectos concretos de acción. Obviamente, en el estudio de alternativas debe tener un papel central los técnicos y profesionales del Municipio, pero éstos no son los únicos técnicos existentes ya que hay otros en las organizaciones privadas de la comunidad que deben ser consultados.

Corresponde una vez formulado el plan, la selección de alternativas y la fijación de prioridades. Es en este proceso donde debe hacerse más plena la participación de la comunidad. La importancia de la participación en esta etapa de toma de decisiones, radica en el hecho de que dichas decisiones deben traducir e integrar la voluntad de la comunidad, si se desea que aquellas sean respaldadas por acciones concretas. En definitiva, ello significa que una decisión constituye un hecho eficaz cuando es posible generar en torno a ella un nivel aceptable de consenso.

c) Ejecución de los planes y programas.

En esta etapa de participación de la comunidad cambia de carácter en el sentido que sus aportes se subordinan a la autoridad comunal. Sin embargo, la vinculación autoridad-comunidad podría permitir una mayor eficiencia en el logro de las metas planteadas e incorporándose a las agrupaciones y empresas de la comunidad a la ejecución de los proyectos específicos, pues, entendemos por participación no sólo el derecho de decidir acerca del destino y orientación del desarrollo comunal, sino, también la responsabilidad de su ejecución.

Es recomendable encomendar progresivamente a la propia comunidad mediante corporaciones privadas o a las empresas del sector privado, a través de convenios las prestaciones de servicios que éstas puedan atender eficientemente como una forma de disminuir la burocracia inútil, en aras de una más eficiente y eficaz prestación de servicios a la población local.

d) Evaluación de la ejecución del plan.

Consecuente con la participación en las decisiones y la responsabilidad en la ejecución, se sigue la participación de la comunidad en la evaluación. El proceso de evaluación debe ser ejercido por la comunidad a través de sus representantes por medio de los canales diseñados para estos efectos, tendientes a manifestar el grado de logro de los efectos buscados por los proyectos, plantear las deficiencias, y partir de esto, mejorar el trabajo futuro de programación del desarrollo comunal.

6. *Organización de la comunidad y participación comunal*

Para que la participación se dé, efectivamente, no basta solamente la creación de un Consejo municipal para lograrla. Resulta necesario poner al alcance de la comunidad la capacitación y los servicios técnicos y asesorías que sus organizaciones requieren para perfeccionarse y ser eficaces; coordinarlas con los organismos del Estado y particularmente con los relacionados con el desarrollo social.

Para llevar a cabo toda esta acción de apoyo a la organización de la comunidad, es condición necesaria la participación de los componentes de las organizaciones de base social, ya que sin la participación activa de éstos, sería infructuosa toda labor que las municipalidades emprendan.

El hombre necesita sentirse parte de un grupo, para éste debe ser un conglomerado abarcable como un todo y no un gigante que por sus dimensiones sólo puede ser concebido reduciéndolo a términos abstractos. Esto conduce a insistir en la importancia de que la Junta de Vecinos y el Municipio, cada uno en particular, tengan proporciones restringidas, dejando al vecino la sensación de pertenencia, y permitan motivarlo hacia la acción comunitaria.

La Junta de Vecinos es la principal organización de carácter territorial. La ley 16.880 que la creó, fue inspirada en el deseo de robustecer la relación entre el habitante de la comuna y la entidad rectora de ésta. Sin embargo, tal intención se desvirtuó, puesto que no se asumió la tarea de buscar una solución integral al problema del Gobierno local, lo que habría supuesto una reforma del régimen municipal, para reforzar y agilizar las funciones de los Municipios y configurarlos como entidades vitales, racionalmente estructuradas, abiertas a cualquier iniciativa creadora, que invitara a la participación y que estuvieren por encima de los vaivenes políticos.

De manera algo ingenua se pretendió que con la sola organización de la vecindad se habrían de superar problemas de orden estructural en lo administrativo y en lo económico. Por otra parte, los directores de las Juntas de Vecinos en el pasado muchas veces eran elegidos en base a listas políticas, con lo que se dividía a la célula básica que se deseaba justamente consolidar. Por último, gran parte del poco satisfactorio resultado logrado en el pasado con las Juntas de Vecinos se debió a que el vecino no visualizaba claramente el objetivo de la nueva herramienta que se ponía en sus manos. Es indispensable entregarles a los vecinos la información y capacitación necesarias para hacer operativa la participación vecinal.

Las Juntas de Vecinos deben revitalizarse como organizaciones comunitarias de carácter territorial, de integración y participación de la comunidad local, para el desarrollo local. Y debe institucionalizarse su participación y su representatividad en los Consejos de Desarrollo Comunal.

En la actualidad el porcentaje de organización de las unidades vecinales en Juntas de Vecinos es bastante alto, superior a un 80%, y de ellas más de las tres cuartas partes cuenta con personalidad jurídica. Sin embargo, las Juntas de Vecinos enfrentan diversas dificultades, entre las que resaltan las siguientes:

a) Exagerada rotación de dirigentes vecinales, lo que les impide interiorizarse del funcionamiento de las organizaciones a su cargo, creando desconcierto entre los asociados por su acción improvisada;

b) Escasa preparación y poca capacidad de los dirigentes para programar y ejecutar eficientemente su misión;

c) Falta de apertura de muchos municipios, servicios públicos y entidades en general para el trabajo conjunto con las organizaciones intermedias;

d) Mala integración entre los dirigentes y los vecinos, lo que incide en una falta de interés por participar;

e) Mal cumplimiento de las obligaciones administrativas y estatutarias por parte de las Juntas de Vecinos;

f) Falta de planificación y programación de actividades a desarrollar por la organización vecinal.

Frente a las dificultades surgidas en la organización territorial de la comunidad, resulta necesario:

a) Que la definición territorial de unidades vecinales permita la existencia de Juntas de Vecinos de tamaño reducido, única manera de hacer efectiva la integración y participación nacional;

b) Continuar en forma intensiva con la participación a los dirigentes de Juntas de Vecinos e integrantes en general, fomentando el interés por la cooperación y el descubrimiento de valores espirituales, culturales y de sana recreación, y difundir los objetivos y beneficios que se obtienen al integrarse a las Juntas de Vecinos a través de los diferentes medios disponibles, a la vez de señalar la forma establecida para dicha integración;

c) Poner en funcionamiento los más diversos canales de acogida, a fin de recibir la colaboración y aportes de las organizaciones comunitarias territoriales. Con esto se les otorga un respaldo a la gestión que realizan y se permite además adecuar los planes municipales a las realidades de gran parte de la comunidad;

d) Entregarles funciones cada vez más relevantes a las Juntas de Vecinos en la definición y ejecución de programas sociales y actividades comunales;

e) Desarrollar las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, compuestas por los presidentes de Juntas de Vecinos;

f) Institucionalizar la participación de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos auténticamente representativas dentro del Consejo de Desarrollo Comunal, y por ende, en todo el proceso que rodea al Plan Comunal y al presupuesto comunal;

g) Establecer claramente reglas legales que aseguren que las actuaciones de los vecinos y dirigentes vecinales dentro de las Juntas de Vecinos, Uniones Comunales Vecinales y Consejos Comunales de Desarrollo no podrán tener criterio político partidista.

No parece natural ni conveniente la participación de las Juntas de Vecinos, que son organizaciones de la comunidad circunscritas al territorio comunal, en otros niveles de la gestión pública como lo son el Gobierno Regional y Nacional.

Aparte de las organizaciones territoriales de la comunidad, existen organizaciones funcionales, que puedan tener un carácter predominantemente comunitario, económico o gremial.

En primer lugar, están las organizaciones funcionales comunitarias que buscan soluciones para problemas específicos sean de orden familiar, social, cultural, recreativo, de la salud, del trabajo, etc. Están formadas por personas que ejercen funciones o actividades semejantes dentro de una comunidad y que se asocian, precisamente para promover los valores propios de dichas actividades o funciones. Es así que las personas, a través de la acción interpersonal, se asocian en Centros de Madres, Centros de Padres y Apoderados, Clubes Deportivos, Centros Culturales y Artísticos, Centros Juveniles y de Niños, etc., según sus intereses particulares, para dar solución a problemas específicos. Estas organizaciones además permiten las primeras vinculaciones de sus componentes humanos con las organizaciones territoriales.

La Ley Orgánica de Municipalidades, dictada en 1976, ya contemplaba la participación en el Consejo de Desarrollo Comunal, de la Unión Comunal de Centros de Madres y otras organizaciones comunitarias, técnicas y culturales. Las nuevas funciones del Consejo y del Municipio, según la nueva estructura constitucional y administrativa, harán cada vez más relevante tal participación en la gestión comunal.

Cabe destacar también la relevancia que alcanzarán los Centros de Padres y Apoderados, tanto por su participación en el Consejo de Desarrollo Comunal como también como consecuencia de la descentralización pública en materias educacionales, que implicará una mayor gestión comunal de aquellos establecimientos públicos, y una mayor intervención de los padres y apoderados en las decisiones internas reservadas para cada establecimiento.

Por último, conviene destacar la importancia que tendrán en la participación y desarrollo comunal, las organizaciones económicas que operan en la comuna, ya sean empresas privadas, agrupaciones de comerciantes, cooperativas, agrupaciones de productores agrícolas y principalmente a través de Corporaciones Privadas de Desarrollo Social. En una economía libre y donde impera el principio de subsidiariedad, es natural

que estas organizaciones económicas tengan un rol y muy importante en el progreso económico de la comuna y en la ejecución de los proyectos del Plan Comunal, por lo que parece conveniente estén incorporadas al Consejo de Desarrollo Comunal.

En suma el Municipio debe poseer un adecuado sistema de toma de decisiones a diversos niveles, que conjugue la participación de las autoridades comunales, y los representantes de Juntas de Vecinos y de las organizaciones funcionales que operan dentro de cada comuna.

7. Administración regional y participación de la comunidad

Una de las características más generalizadas de los países en vías de desarrollo es la hipertrofia de las zonas metropolitanas, a expensas de las regiones periféricas, debido a un centralismo político-administrativo exagerado y a una excesiva concentración de la actividad económica en unos pocos centros urbanos. Chile, ciertamente, no escapó a este fenómeno, que tuvo como consecuencia una virtual desintegración física, económica, institucional y social del país.

La excesiva centralización geográfica de la actividad económica y de los centros de decisión tiene repercusiones que alcanzan a todos los ámbitos de la vida nacional, entre otras cosas, significa una deficiente utilización de los recursos naturales del país y de las ventajas comparativas de las regiones, y una concentración desproporcionada de la población en las grandes ciudades, especialmente en la capital, con las inevitables secuelas de desempleo y marginación de vastos sectores. Implica, también, la concentración más allá de límites aceptables, de la actividad económica y especialmente de la producción industrial, el comercio y las finanzas. Esto, a su vez, tiene como consecuencia la desigual distribución del ingreso nacional y de los servicios entregados por el gobierno, la cual crea notorias diferencias en los niveles de vida de la población, de acuerdo a las regiones que habiten.

El análisis de esta realidad ha conducido a la dictación, desde 1974 hasta la fecha, de diversos cuerpos legales que propenden a la regionalización del país: los Decretos Leyes N° 573 sobre "Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado", N° 575 sobre "Regionalización del País", N° 1.367 sobre "Normas para el manejo del Fondo de Desarrollo Regional" y el Decreto Supremo 43 de 1975, que establece el "Reglamento sobre Consejos Regionales de Desarrollo", a lo que se suma posteriormente la dictación de la nueva Constitución que propende a la descentralización territorial, estableciendo para ello normas sobre Gobierno y Administración Regional.

Al mismo tiempo, se ha ido implementando la reforma en la Administración Pública congruente con los textos antes citados. Como complemento necesario de la reforma administrativa, los planes de desarrollo económico y social contemplan, además del estímulo la actividad económica del sector privado, una mayor autonomía de los servicios esta-

tales regionales en la decisión de las prioridades del desarrollo y en la administración de los recursos.

Las ventajas de estas iniciativas parecen evidentes, por cuanto, junto con preservar los beneficios de una planificación racional de los recursos nacionales, de acuerdo a las posibilidades del país, permite, al mismo tiempo, que su utilización en programas específicos sea realizada por quienes conocen y son afectados directamente por sus problemas. A esto debe añadirse que la administración del Fondo de Desarrollo Regional, efectuada por unidades administrativas de menor tamaño que las centrales, y en contacto estrecho entre las oficinas respectivas que intervienen en los programas, permite una acción más económica, más rápida y más eficiente. La proyección, la ejecución e inspección de los programas se hace por personas que se encuentran en la misma región, que tienen conocimiento directo de los problemas y que pueden dar a las obras y servicios el realismo y el respeto por las modalidades locales, elementos todos muy necesarios en la realización del sector público. Los programas de desarrollo regional cuentan con una asignación pública de recursos cercano al 5% del Presupuesto Nacional, y la evaluación social de los proyectos es hecha tanto a nivel regional como a nivel nacional conforme a criterios que aseguran su rentabilidad socio-económica.

Las condiciones propias del nivel de Administración regional del Gobierno interior ha hecho que su función primordial sea el fomento del desarrollo económico en las regiones. La región fue diseñada con una amplitud que asegure la posibilidad de una estrategia económica propia. Organismos y servicios del Estado que no podrían justificarse normalmente a nivel provincial y comunal, en el nivel regional encuentran su asiento natural.

La causa de esto lo encontramos en una mayor demanda y producción. Si bien la Administración Regional debe promover no sólo la actividad económica de la región sino también el desarrollo social y cultural dentro de ella, las condiciones propias del nivel regional, la forma como se han estructurado sus instituciones han dado primacía al factor desarrollo económico regional.

No obstante, la descentralización administrativa operada a nivel de las regiones, abre una posibilidad de participación de la comunidad a ese nivel, a través de sus organizaciones económicas y gremiales y a través de los organismos comunitarios funcionales. Es por ello, que el Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado, dictado en julio de 1974, estableció la formación de Consejos Regionales de Desarrollo, cuya composición y funciones fueran reglamentadas en el Decreto Supremo 43 de 1975. Tales Consejos fueron establecidos como organismos consultores de los Sres. Intendentes.

Su funcionamiento hasta el momento ha sido, por regla general, disparate. En la práctica la actividad de los Consejos ha sido débil, salvo algunas excepciones. Los distintos Consejos Regionales han sesionado con diferente intensidad, dependiendo de las veces que los haya convo-

cado el Intendente respectivo y de la diferente continuidad en la participación de los representantes de las diferentes actividades del sector privado.

La Constitución de 1980 le ha entregado funciones importantes a los Consejos Regionales de Desarrollo, lo que permitirá una mayor participación del sector privado en la gestión pública regional. Ya nos referimos con anterioridad al hecho de que corresponderá al Consejo resolver la distribución del Fondo Regional de Desarrollo, así como también aprobar los proyectos relativos al plan regional de desarrollo y al presupuesto regional.

El grado de participación de la comunidad en esta instancia regional dependerá de lo que disponga la ley orgánica constitucional respectiva acerca de la forma de representación del sector privado. La Constitución dispone que el sector privado tendrá representación mayoritaria en el Consejo. Al respecto caben dos posibilidades: la primera es circunscribir la representación mayoritaria del sector privado a las organizaciones económicas privadas o cooperativas de cada región, y la segunda es incorporar también una representación de agrupaciones regionales de aquellas organizaciones comunitarias funcionales a que aludimos al referirnos al nivel comunal, como asimismo a las organizaciones gremiales. La participación de estos últimos ha quedado excluida de los Consejos comunales de Desarrollo, pero es conveniente estudiar la posibilidad de darles algunas cuotas de participación a nivel de Consejo de Desarrollo Regional.

Sin perjuicio de reconocer que, al menos en una primera etapa, la participación social de la comunidad en la gestión pública debiera concentrarse principalmente a nivel comunal, es posible que una vez afianzada, esta realidad vaya evolucionando en el sentido de extender la misma hacia el nivel regional, en cuyo caso un esquema de participación más plena de la comunidad debiera incorporar también a los órganos comités funcionales, a gremios profesionales y a otras organizaciones sociales, de voluntariado, etc., todas las cuales pueden prestar una gran contribución de desarrollo social y cultural de cada región.

Un desarrollo basado en la descentralización, dando participación social a la comunidad en la gestión pública, hace que ésta vaya haciéndose más vigorosa primero a nivel comunal y luego a nivel regional o nacional. Ello tendrá que expresarse a fines de la presente década, en un desarrollo de la dimensión política de la participación de la comunidad, mediante la plena aplicación de las normas constitucionales sobre generación popular de las autoridades políticas nacionales, derecho de asociación política y pluralismo político moderado.

8. *Participación de la comunidad en la política nacional*

En algún momento hacia fines de esta década aparecerán las nuevas instituciones de participación política. Estas son fundamentales y de-

berán tener un carácter muy diverso al tradicional, porque irán surgiendo en un medio donde existirá un Estado subsidiario, con mayor participación individual en las decisiones económicas y sociales, donde se descentralizará la gestión pública y habrá una diversificación de los canales de participación en la misma.

La Constitución aprobada en 1980 establece que hacia fines de ésta década comenzará a aplicarse un esquema de participación política democrática. En efecto, entrarán en vigor los elementos esenciales de una democracia:

a) Generación de las autoridades políticas por el pueblo, admitiendo como sistema preferente para ello el sufragio universal. La Constitución establece la elección por sufragio universal del Presidente de la República, de alrededor del 70% de los miembros del Senado, y de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados. Por otra parte, el 30% restante del Senado no será una cuota de "senadores del Presidente", sino personalidades representativas de la vida republicana, concluyendo en su designación la Corte Suprema, el Consejo Superior de Seguridad Nacional y el Jefe de Estado.

b) Existencia de un pluralismo ideológico en la generación del poder, con partidos políticos pero con ciertos límites mínimos que impidan vuelvan a ser los canales monopólicos de la participación o que puedan conducir al país hacia un pluralismo extremado.

Se trata, sin embargo, de un nuevo esquema de participación política democrática, por cuanto se conservan los elementos esenciales de toda democracia, se concibe la participación política democrática como un medio cuya legitimidad y validez debe guardar relación directa con su eficacia para promover las finalidades de libertad, justicia, progreso y seguridad. No se concibe a la plena participación popular en la generación de autoridades como un fin absoluto, sino que se busca compatibilizarla con otros bienes sociales tan valorados por nuestro pueblo como lo son las finalidades recién señaladas.

Por tal razón, la Constitución encauza el ejercicio de la participación política dentro de un nuevo marco jurídico.

La Constitución favorece la libertad, en cuanto establece como base de la institucionalidad una concepción cristiana, libertaria y subsidiaria de la sociedad, fortalece los derechos de las personas, establece límites al pluralismo ideológico, y adopta un sistema económico libre. La Constitución contiene también un compromiso con la seguridad, a través de normas que favorecen la seguridad personal y combaten al terrorismo, mediante una compatibilización entre los derechos personales y los regímenes de emergencia, y por medio de la facultad de imperio establecida en favor de los tribunales de justicia.

Por último, la Constitución favorece el progreso y la justicia, al establecer normas que reducen la periodicidad de las elecciones políticas, afianzan un esquema laboral libre y despolitizado, establecen un

límite a las franquicias económicas, y, lo que es más importante, instituyen un régimen de gobierno moderado y eficaz. El nuevo régimen de Gobierno contemplado en la Constitución permite, por un lado, un reforzamiento de las facultades gubernativas, mediante la ampliación de las leyes de iniciativa exclusiva del Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos; la radicación en el Presidente de la facultad de estimar el rendimiento de los recursos; la facultad del Presidente para disolver, por una vez en su período, la Cámara de Diputados, procediéndose a la renovación integral de ésta; y el establecimiento del llamado "dominio máximo legal". Sin embargo, junto al reforzamiento de las facultades gubernativas, la nueva Constitución establece importantes contrapesos, estableciendo normas sobre fortalecimiento de los instrumentos de defensa de los derechos personales—sobresaliendo el recurso de protección—; elevando al Banco Central a la calidad de organismo constitucional autónomo; prohibiendo que el Estado, sus organismos o empresas se endeuden con el Banco Central; creando el Tribunal Constitucional con importantes funciones que incluyen la protección de las bases de la institucionalidad y el control constitucional de los actos del Gobierno; y por último creando un Consejo de Seguridad de rango constitucional.

Ahora bien, por mucho que la Constitución de 1980 pueda favorecer el logro de los objetivos de libertad, seguridad, progreso y justicia, no es menos cierto que por sí sólo no los garantiza, y es por ello que no hubiera resultado prudente reestablecer de inmediato la forma democrática de generación de autoridades y de pluralismo político, y resulta en cambio necesario que transcurra el período de transición para que el cuerpo social evolucione hacia una sociedad libre y desarrollada.

Es necesario el cumplimiento, durante la transición, de cuatro condiciones previas para el funcionamiento eficiente y estable de una participación política democrática:

A) Consenso social básico.

Es supuesto de una participación democrática eficiente el establecer la existencia de un consenso mismo o básico de la comunidad nacional en torno a los valores esenciales de su organización social. En torno a una concepción humanista y libertaria del hombre, la sociedad y el Estado, una concepción de las autonomías sociales, del principio de subsidiariedad, de la participación económica y social en una amplia esfera de decisiones particulares, del principio de descentralización administrativa y del principio de participación social autónoma y diversificada en la administración pública, que le es complementario; en torno a las bases institucionales del sistema político.

Así como sin derecho a discrepar no hay democracia, ni tampoco libertad, sin este consenso mínimo desaparece por otro lado la unidad en que se funda toda convivencia, y entonces la discrepancia deriva en guerra civil, y la democracia en anarquía.

La defensa de este consenso básico, identificado con el alma misma de ser nacional, obliga a excluir de la vida cívica a las doctrinas totalitarias o violentistas que atenten en su contra. En el caso del marxismo, la carencia de toda moral objetiva de esta doctrina, agravada por el desarrollo táctico leninista, transforma cualquier acuerdo en una ilusión.

Por otro lado, la existencia es de un consenso *social* básico, y no se trata sólo de un acuerdo entre cúpulas políticas, que sería por ello mismo precario y artificial. La participación de la comunidad no se forja ni se sostiene en un sistema en que ella quede constreñida y manejada por los acuerdos de pequeños núcleos de dirigentes políticos. Un consenso de todas las cúpulas políticas sólo procuraría ampliar la decisión a grupos directivos más superiores y variadas ideológicamente. Pero no por eso compromete directa y efectivamente a toda la comunidad, a todas las personas. Lo que se necesita es un acuerdo que llegue a la base social, es decir, que incorpore a cada chileno.

El verdadero consenso social se funda en la vivencia que tengan los integrantes de una comunidad, tanto de comunes valores espirituales o morales, como de una realidad económica-social cuyos beneficios esenciales resultan accesibles para todos. Si los valores que dan forma a toda sociedad, por el acceso a los bienes de la educación y la cultura; si la posibilidad de disfrutar de los beneficios del bienestar material; si, en fin, toda la *realidad* en que se desenvuelve la vida social y que determina la actividad de las personas en ella, es sustancialmente similar para todos, el necesario consenso fluirá espontáneo y afincará sus raíces en factores sólidos.

B) Compromiso ciudadano con el sistema.

La sociedad contemporánea de masas en que vivimos demuestra que es imposible una participación política seria y estable si no existe un compromiso efectivo de toda la ciudadanía con el sistema. Y ese compromiso nace de que todos reciban tangiblemente los beneficios materiales y culturales del sistema, ya que de lo contrario es perfectamente explicable que aquéllos para quienes la democracia significa miseria y atrasos, no se sientan solidarios con ella, y estén prestos a correr cualquier aventura extremista o demagógica, porque nada tiene que perder con ella. De allí que es requisito previo para la plena vigencia de una participación política democrática estable, en nuestra época, la existencia de un suficiente grado de desarrollo económico, social y cultural, que con el esquema económico y con las modernizaciones sociales en marcha, previsiblemente se alcanzará hacia fines de esta década. La fijación de un plazo preciso por el Gobierno militar en tal sentido, tiene el mérito de evitar suspicacias en cuanto a que por la inevitable relatividad de un concepto como el expuesto, pudiese pensarse que éste se esgrimía como pretexto para una supuesta perpetuación. Y encierra tam-

bién la valentía de señalar que en un plazo menor sería imposible alcanzar dicho objetivo, por la necesaria gradualidad de todo proceso de desarrollo. Se trata de crear en esta década un bienestar para todos.

En el viejo sistema de participación política existían frecuentes votaciones, muchas buenas intenciones, muchas leyes decorativas y palabras de humanismo, pero el hecho concreto es que, al final del proceso, a comienzos de la década de los años 70, uno de cada diez chilenos vivía en la extrema pobreza, siete de cada diez pensionados recibía la insuficiente pensión mínima, y la inmensa mayoría de los trabajadores no podía cumplir sus grandes y al mismo tiempo sencillas aspiraciones: un trabajo bien remunerado y estable, una casa propia, una educación digna para sus hijos, una previsión que le permita mirar hacia el futuro con tranquilidad.

El actual camino es aquel del progreso compartido, que conduce a transformar a Chile en un país desarrollado, eliminando la extrema pobreza y convirtiendo a Chile en un país de propietarios.

C) Reducción de la esfera de la gestión pública y desarrollo de nuevas formas de participación.

La aplicación extensiva del principio de subsidiariedad la ampliación de las esferas de participación económica y social en decisiones particulares, la descentralización de la gestión pública y el consiguiente desarrollo de nuevos canales de participación en la gestión pública, son procesos cuyo avance permitirá afianzar la constitución de una sociedad libre y al mismo tiempo romper el monopolio de la participación antes ejercida por partidos políticos.

El desarrollo del poder social libre en los municipios, en las regiones, y en las instituciones y grupos sociales autónomos, permitirá circunscribir a los partidos a su verdadero rol, de canales de opinión electoral. Esta delimitación de la esfera de acción de los partidos y del debate ideológico, esfera que en todo caso deberá conformarse a las bases de la institucionalidad, fortalecerá la integración y el consenso de todos los chilenos en sus valores fundamentales y permitirá una eficaz descentralización y participación en las decisiones.

La dimensión libertaria del proceso de transición se halla en la reducción del poder estatal y en el arraigo en el ejercicio de la participación económica y social tanto en las decisiones particulares como en una esfera pública circunscrita y descentralizada.

Poco se obtendría con limitar el poder estatal si inmediatamente después éste cayese en manos de quienes pretendieren volver a extenderlo indefinidamente. Sólo un período suficiente para ejercer la libertad económico-social y las nuevas formas de participación en la gestión pública, y para palpar sus beneficios, será un dique eficaz contra rebrotes socialistas. Antes teníamos una gran libertad partidista, la po-

sibilidad de participar continuamente en concentraciones, marchas y elecciones parlamentarias, pero faltaba libertad y participación autónoma en aquellos aspectos que interesan más directamente a cada hombre de trabajo y a su familia. Es por eso que hoy la tarea es construir una sociedad de hombres libres, con posibilidad de elegir qué consumir, dónde educar a sus hijos, dónde trabajar, con libertad sindical, con posibilidad de elegir las prestaciones de salud o de participar en la administración de sus fondos previsionales. Un país de propietarios. Un país en que cada chileno adopta las decisiones cruciales de la vida diaria, de manera que, cuando elija una autoridad, sea una autoridad fuerte para proteger la seguridad del país y el orden público, para cobrar impuestos a los que tienen más y ayudar a los que tienen menos, para financiar las obras públicas, en fin, para crear las condiciones que hagan posible alcanzar el bien común, con la cooperación social voluntaria de todos a través de la acción individual, la de grupos intermedios, y, a través los nuevos canales de participación social en la gestión pública.

D) Desarrollo de la capacidad de Gobierno: hacia una mayor racionalización de las decisiones públicas.

Se requiere, en primer lugar, un fortalecimiento del personal presidencial para el análisis y planificación de decisiones públicas. Es conveniente establecer y fortalecer pequeños grupos de análisis y planificación en diversos centros de toma de decisiones a nivel superior, especialmente en el Estado Mayor Presidencial, ODEPLAN, Comité Asesor de la Junta de Gobierno, Ministerios, y otros, tendiéndose hacia la integración de un Sistema Asesor Presidencial. En este Sistema debieran incluirse equipos interdisciplinarios de científicos y profesionales de alta categoría, y aumentarse el uso de métodos avanzados de análisis y planificación de políticas. Es recomendable institucionalizar los estudios en profundidad y de largo alcance de decisiones críticas, reestructurándose para ello algunos de los órganos del Sistema Asesor. Para ciertos temas apropiados, podría incluirse personal adecuado de las Universidades y profesionales del sector privado.

En segundo lugar, debiera establecerse y utilizarse sistemáticamente un sistema de información avanzada para los que toman decisiones ejecutivas y legislativas. Uno de los problemas que suelen presentarse con mucha facilidad es un lapso o separación entre estudios de alto nivel referente a políticas y la toma de decisiones en la vida real —en gran medida debido a una falta de comunicación o transmisión de estos estudios a los que toman decisiones— al menos de una manera que sea pertinente o tenga relación con el lenguaje, pensamiento y preocupación de éstos. Especialmente agudos son los peligros de una simplificación excesiva, una confrontación insuficiente, una disminución o reducción de las opciones y los problemas de sobrecargas informativas.

No obstante que la arquitectura político-institucional contenida en la Constitución de 1980 contempla un régimen de Gobierno moderno y eficaz, la transición hacia el régimen de Gobierno definitivo debiera incluir desde ya medidas operacionales que vayan mejorando la toma de decisiones en el nivel ejecutivo máximo, así como también en el nivel de las Comisiones Legislativas.