

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL GOBIERNO MILITAR

BELTRÁN URENDA ZEGERS
Ex Presidente del Consejo
Económico Social

El Gobierno Militar entre otras modernizaciones del país, ha impulsado la participación social como una manera de descentralizar el poder, para lo cual ha ido estableciendo cauces adecuados que, junto a la existencia imprescindible de un poder político, permitan un efectivo poder social.

Dentro de la clara voluntad de la Junta de Gobierno, presidida por el General Pinochet, de recoger los profundos cambios que se han ido produciendo en el mundo, decidió dotar a nuestra democracia de una sólida estabilidad, depurándola de los vicios que facilitaron su destrucción, pero, estimando que ello era insuficiente para asegurar el desarrollo creciente del país y trascendiendo a una mera tarea rectificadora, resolvió entrar de lleno en el campo de la creación. De allí derivan las medidas destinadas a dar vida a una nueva institucionalidad con una descentralización del poder tanto en lo funcional como en lo territorial, permitiendo avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social.

Este pensamiento corresponde a lo que Alvin Toffler clasifica como una de las grandes megatendencias de la humanidad, la de ir de una democracia meramente representativa a una democracia participativa.

Estos conceptos están claramente expresados ya en la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile", de marzo de 1974, la que es esencial tener presente para juzgar los pasos que se han dado y, en alguna medida, los que han dejado de darse para avanzar hacia ese tipo de democracia a través de la descentralización funcional del poder.

Ella es el elemento esencial para poner en evidencia el propósito de otorgar

a este período, por encima de todas las otras circunstancias, el de la construcción de un régimen democrático más real y eficiente que el que, después de un largo proceso de deterioro, terminó el 11 de septiembre de 1973.

Corresponde analizar, por lo tanto, en qué medida se ha ido dando forma a la participación social, qué aportes ella está haciendo al progreso y estabilidad del país y qué falta para que se perfeccione y consolide y, de esta manera, tenga solidez el gran cauce que ha de permitir que Chile siga progresando no sólo en lo económico, sino que con tanto o más énfasis en lo social y en lo cultural.

En la "Declaración de Principios", al hacerse una clara distinción entre poder político y poder social, se expresa que "debe entenderse por este último como la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite a la vez que de enriquecimiento a la acción del poder político"; y más adelante agrega que "el poder social está llamado a convertirse en el cauce orgánico más importante de expresión ciudadana" y al efecto alude a la "larga tradición de organización social, que en Chile se remonta a su origen hispánico. Los cabildos, la comuna autónoma, el sindicalismo laboral y el gremialismo extendido a todo nivel son hitos de un proceso que revela que el pueblo chileno ha estado permanentemente renovando sus formas de organización social de acuerdo con su evolución histórico-social".

Para perfeccionar y desarrollar ese legítimo poder se propiciaba asegurar la independencia y despolitización de todas las sociedades intermedias entre el hombre y el Estado y dar paso en Chile a un nuevo sentido de gremio, en que la función reivindicativa de éste se ejerza con responsabilidad y solidaridad y no agote la tarea gremial.

De allí que se expresare que "será misión de la nueva institucionalidad consagrar los mecanismos adecuados para contemplar ese poder social dentro de nuestra vida cívica, evitando que él encuentre en la presión o en situaciones de hecho su única forma posible de manifestarse".

Ya veremos más adelante qué pasos se han dado en procura del logro de los objetivos de la "Declaración de Principios" que en forma general hemos enunciado.

Podemos, en todo caso, decir desde ya que poco después, el 11 de julio de 1974, al darse a conocer por el Presidente de la República los fundamentos de la política del Gobierno de Chile en materia de descentralización y desconcentra-

ción de los servicios, se aludía a que los Intendentes Regionales, dotados de suficientes atribuciones para dirigir y administrar la respectiva región, dispondrían de la asesoría de un Consejo Regional de Desarrollo como organismo de participación regional en el proceso de desarrollo socioeconómico; y agregaba que en la base del sistema se encontraban las municipalidades a cargo de un alcalde asesorado por un Consejo Comunal de Desarrollo como organismo de participación.

En base a ello en muchas regiones y municipalidades empezaron a funcionar COREDES y CODECOS con mucha anterioridad a la dictación de las leyes orgánicas constitucionales respectivas.

FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EVOLUCIÓN POLÍTICA DEL MUNDO OCCIDENTAL Y DE CHILE

Previamente parece necesario, sin embargo, analizar cuánto fundamento tiene en la evolución de la sociedad moderna y, en especial, de las democracias occidentales y de nuestro propio país —y, asimismo, en las circunstancias en que han de desenvolverse los pueblos en esta hora de avances tecnológicos cada vez más rápidos y profundos, con la irrupción de los anhelos e inquietudes de las grandes masas ciudadanas— la existencia de sistemas que permitan realmente una participación social a todo nivel.

Al efecto, si bien se centrará este estudio especialmente en las normas necesarias para permitir que el poder social influya en las grandes decisiones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, no es posible dejar de analizar la gran importancia que tiene la canalización de la participación social a niveles regionales y comunales y, al mismo tiempo, destacar cuán conveniente es que en una sociedad moderna se facilite la influencia permanente de toda la comunidad en la vida cotidiana, especialmente a través de las organizaciones intermedias.

El ser humano busca incesantemente formas de gobierno que permitan una eficiente administración del Estado y, simultáneamente, reflejen el pensamiento y los propósitos más generalizados y mayoritarios de la población y que, a su vez, hagan posible satisfacer sus anhelos y la realización espiritual y física de todos.

Hasta hace poco tiempo era generalmente aceptado que la democracia representativa constituía la forma más eficaz de cumplir estos propósitos; aunque no debemos olvidar, con Ortega y Gasset: "No es lícito ser ante todo

demócrata, porque el plano a que la idea democrática se refiere no es un primer plano, no es un 'ante todo'"; y agregar como él que "tampoco es lícito ser 'sólo demócrata'".

Ello, porque toda organización hecha por o en que participe el hombre, debe basarse en éste como ser humano, con derechos naturales anteriores y superiores al Estado, derivados de su carácter de obra del Creador y, por ende, él es siempre más importante que cualquier régimen de organización del Estado o de forma de gobierno.

A partir del siglo XVIII fue abriéndose paso al mundo la concepción de un Estado Liberal, en que en oposición a los sistemas de gobierno que rigieron durante toda la Edad Media y comienzos de la Moderna, los gobiernos nacieran como producto del voto individual de la mayor cantidad de ciudadanos o de habitantes posible que, a través de la designación de representantes, entregaban a éstos la dirección del Estado.

Se estimaba que como adecuada garantía para evitar abusos y desviaciones bastaba con la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dentro de los cuales se procuraba que existiera la primacía del segundo como autor de las leyes que rigen la sociedad, encargándose el primero de la dirección superior y administración del mismo y, el último, con base y fundamento en la ley, de hacer justicia.

Dentro de esta estructura se pensaba en un Estado limitado en su acción, dedicado a cumplir aquellas funciones que ningún otro organismo podría llevar a cabo.

A su vez, se estimaba que los legisladores como representantes del pueblo tenían personería, capacidad y conocimientos suficientes para dictar sabias leyes y hacer posible el progreso creciente del Estado y de la sociedad.

Aun más, se creía que la participación de la sociedad en las decisiones del poder político, podía fluir y llevarse a cabo en forma exclusiva a través de representantes designados periódicamente.

El crecimiento de la población, el aumento, por un lado, de la cultura y, por otro muchas veces de las desigualdades entre los hombres; y la complejidad creciente de la vida en las sociedades modernas, fueron conduciendo, sin embargo, a que el Estado, cada vez más, asumiera otras funciones hasta el extremo de pretender solucionar todos los problemas dentro de la utopía de lograr el bienestar para todos, eliminando las desigualdades y corrigiendo desde arriba

todos los errores o desviaciones que impedían que la sociedad fuera cada vez más igualitaria: El Estado de bienestar (Welfare State).

Esta tendencia, junto con incrementar incesantemente la máquina estatal —con grave peligro de las libertades de los hombres— fue haciendo cada vez más difícil que un conjunto de representantes pudieran abordar con eficiencia todos los problemas humanos; y se tradujo de hecho en que las organizaciones intermedias de la sociedad, pretendieran, en defensa de sus puntos de vista, legítimos o no, influir en la marcha del Estado, ya sea en las tareas de éste llevadas a cabo por el Poder Legislativo, ya sea en las, cada vez más crecientes y complicadas, a cargo de una burocracia —dependiente, en gran parte, del Ejecutivo— cada vez más numerosa y más técnica a medida que los problemas aumentaban y eran más complejos.

Y de ahí fue surgiendo, de hecho, una participación de la sociedad en general, en la marcha del Estado cada vez mayor, pero, al mismo tiempo, más desordenada a inorgánica, haciendo posible que aquellos más fuertes, más hábiles o mejor ubicados tuvieran una influencia creciente en las decisiones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en desmedro no sólo de la eficiencia de aquéllos, sino que de los legítimos intereses de porcentajes cada vez más elevados de la población. Esto se refleja igualmente a niveles inferiores de la administración del Estado. Cabe agregar que esta evolución del mundo occidental ha conducido —más allá del Estado de bienestar—, en muchos casos, al llamado “Estado social de derecho”, que deriva de la necesidad de pasar de lo que se llama “la democratización del Estado” a la “democratización de la sociedad”.

Esta mayor complejidad y esta creación de toda suerte de organismos intermedios —que incluyen desde Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Clubes Sociales, y en otro plano Sindicatos, Gremios, hasta la enorme multiplicidad de todo tipo de organismos de un orden distinto, como Escuelas, Universidades y aun Municipalidades o Corporaciones de toda índole— significan, por un lado el que cada vez hay más organizaciones medianas o grandes y centros de poder, que no sólo participan en la vida ciudadana, sino que de alguna manera quieren participar —y en mayor o menor grado lo logran— en las decisiones de los Poderes del Estado y de los Gobiernos Regionales y Comunales y, por otra parte, van indicando un tipo de democratización de la sociedad en cuanto a que el índice de desarrollo democrático no está ya en el número de personas con derecho a voto —para elegir diputados, senadores, presidentes o autoridades en general— sino en el número de sedes, distintas de la política, en que se ejerce este derecho.

De allí, pues que, sin ánimo de detallar los múltiples procedimientos seguidos por países de nuestro mundo occidental —encaminados a buscar fórmulas que permitan canalizar el creciente deseo de todos de participar en la conducción del Estado, especialmente a través de las organizaciones de cualquier tipo en que el hombre está inserto en la sociedad, que van, obviamente, desde Estados propiamente corporativos hasta democracias indiscutidamente de corte representativo y liberal— puede afirmarse que existe una tendencia mundial hacia lo que se llama una *democracia participativa*. Cada vez más es posible concluir que el proceso democrático no puede agotarse por el mero acto de elegir cada cierto número de años a un conjunto de representantes, sino que la sociedad como organismo viviente estima que de alguna manera tiene que expresar constantemente su sentir, de manera tal que jamás quienes tienen la responsabilidad directa de gobernar y legislar puedan desconocer u olvidar los problemas, los anhelos y las inquietudes de la nación que les corresponde dirigir y en las que están insertos: como asimismo de que quienes gobiernan o administran organizaciones de grado inferior, puedan hacerlo sin recorer el sentir de las comunidades que, de alguna manera, están a su cargo.

Es claro que para no romper la estructura básica del Estado, cada vez más se aprecia la conveniencia de buscar medios para que pueda haber un grado de participación orgánica y racional del hombre común en las grandes decisiones de las autoridades. Es obvio que cuando los encargados de tomar decisiones cuentan con buenas previsiones de los sucesos futuros mejorarán sensiblemente las posibilidades de orientar el cambio. Por lo demás, el mero sondeo del futuro produce rendimientos en el presente. De ahí que se concluye que si las legislaturas desean sobrevivir, necesitan nuevos lazos con los electores y nuevos lazos con el mañana.

No olvidemos que por un imperativo del progreso acelerado en todo orden de cosas, los “representantes elegidos” y, en general, los funcionarios, saben cada vez menos acerca de las innumerables materias sobre las que deben decidir y se ven obligados a confiar cada vez más en el criterio de otros.

Por otro lado, esta nueva complejidad conduce a que haya muchas minorías que deben ser tomadas en cuenta y en que el ideal es, siguiendo a Toffler, que la necesaria descentralización de la actividad económica, de las comunicaciones y de otros procesos cruciales, se ha de traducir necesariamente en una descentralización en el proceso de toma de decisiones en materia política.

Por todo lo anterior, las organizaciones intermedias constituyen una realidad en la sociedad democrática contemporánea y ayudan significativamente a

prevenir la dominación de la sociedad por parte del Estado; pero esta participación de los grupos intermedios está concebida *no para reemplazar, sino para reforzar y completar* las estructuras representativas de la democracia política tradicional que hoy resultan insuficientes y debe ser compatible con un gobierno democrático liberal.

Para comprender la necesidad de buscar fórmulas adecuadas para una democracia participativa, es conveniente señalar que hay determinados tipos de intervención real con fuerte aplicación en el mundo y que no parecen recomendables y que han nacido de la realidad, especialmente porque no se ha sido capaz de crear instrumentos adecuados para canalizarla.

Muchos de ellos corresponden a "grupos de interés" que se han convertido en "grupos de presión" que influyen sobre los ocupantes de los cargos o roles de Gobierno, de los Partidos Políticos o de la opinión pública en una forma inorgánica y, muchas veces, inadecuada como, a vía de ejemplo, el "Lobbing" americano, la cuasi-representación de intereses parlamentaria, la representación de intereses intraparlamentaria, la representación de intereses negociada, las asambleas económicas y los innumerables Comités Consultivos al interior de la propia administración.

LOS PASOS DADOS POR EL GOBIERNO. PRIMER PERÍODO

En base a esta filosofía y conforme a esos principios orientadores, durante estos 16 años, en que tantas cosas se han hecho, se ha ido estructurando un tipo de democracia que si bien no puede calificarse de totalmente participativa, sí ha hecho posible una mayor intervención social, en base tanto a la eliminación de algunos de los vicios que afectaban nuestra vida ciudadana, cuanto a la creación de instituciones que efectivamente constituyen organismos de participación eficaces.

En la primera etapa de este Gobierno, que va desde el Pronunciamiento Militar hasta la dictación de la Constitución de 1980, la labor del Gobierno debió necesariamente centrarse, frente al caso administrativo, económico y social, primero, en restablecer el orden y hacer funcionar el país y, después, en reorganizar y reorientar su economía.

Cabría sí destacar la dictación de los Decretos Leyes N^{os} 573 y 575 sobre regionalización, paso importante para permitir una mayor participación.

Paralelamente a ello y para hacer posible esas acciones prioritarias y correspondiendo a un sentir generalizado en ese entonces, se adoptó un conjunto de medidas encaminadas a despolitizar el país y, fundamentalmente, las organizaciones intermedias de la sociedad, entre ellas: sindicatos, gremios, juntas de vecinos, centros de madres y, en general, organizaciones comunitarias y funcionales. Aun más, esas normas se extendieron también a las universidades, colegios profesionales, cooperativas, corporaciones y fundaciones.

Pero dentro del propósito ya señalado de que era necesario dar forma a una nueva institucionalidad, paralelamente se fue dando vida a una serie de organismos que permitieren hacer posible y más expedito el accionar del hombre común a través de instituciones creadas por la autoridad o por iniciativa de ésta, tendientes a llenar necesidades e inquietudes de la base social, a ir restableciendo el tejido de la sociedad y, al mismo tiempo, creando los cimientos para hacer posible construir sobre ellas la estructura de esa democracia más profunda, moderna y estable que el país requería.

La sociedad política no es una especie de estructura uniforme que se superpone al conjunto de las sociedades subalternas, ni tampoco, propiamente, una sociedad de individuos, de ciudadanos de igual calidad; es una sociedad de sociedades, de la cual se es parte por pertenecer a una familia, a un municipio, a un gremio.

La circunstancia de que el grueso de los organismos intermedios de la sociedad no estaban cumpliendo con las tareas que les eran propias o naturales en razón de haberse politizado y de obedecer más a motivos ideológicos que a su propia razón de ser, obligó a adoptar medidas para inducirlos a volver a sus funciones propias y, al mismo tiempo, hacer comprender a toda la comunidad que para contar con un real poder social que emane de la base a través de la enorme multiplicidad de cuerpos intermedios, en los cuales naturalmente se agrupan los segmentos sociales, era necesario que éstos tuvieran claros sus fines propios y dejaren de ser instrumentos de partidos políticos o de ideologías. Pero no bastaba con despolitizar las organizaciones intermedias de la sociedad y fortalecer su acción propia, era imprescindible establecer normas que hicieren posible no sólo el desempeño eficiente de los organismos intermedios, sino que su aporte valioso e imprescindible al Gobierno del país.

Se trataba de una labor lenta y difícil y de allí que el Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden deliberadamente no fijó plazo a su gestión, porque lo importante era obtener las metas trazadas, de manera tal de poder construir

para el futuro un tipo de sociedad y un tipo de democracia mejores que los que existían antes.

INICIATIVAS PARA ENCAUZAR LA SOLIDARIDAD SOCIAL COMO UNA FORMA DE PERMITIR UNA PARTICIPACIÓN ORGÁNICA

Sin embargo, antes de analizar la estructura misma de la participación social en la nueva institucionalidad, se hace necesario referirse, aunque sea someramente, a las acciones que se llevaron a cabo, ya sea en forma directa por el Gobierno, y, aun con mayor grado y eficacia, por la iniciativa y el esfuerzo de la Primera Dama de la Nación, coadyuvada por las señoras esposas de los Comandantes en Jefe de la Armada y de la Fuerza Aérea y del Director General de Carabineros, para interesar a la ciudadanía en las tareas del país y, simultáneamente, para ir en ayuda de los más desposeídos, en base a la acción generosa de miles y miles de mujeres vinculadas a las Fuerzas Armadas y de Orden, focalizando las acciones hacia los verdaderamente marginados.

A. A través del Ministerio Secretaría General de Gobierno y en cumplimiento de su función de ejercer la dirección superior del sistema de comunicaciones del Estado y facilitar el contacto con la ciudadanía, impulsando la comprensión y participación de ésta en los planes y programas del Gobierno, se crearon diversos canales para su incorporación activa a las tareas del país, en base a dos grupos de entidades dependientes, con los fines principales que se indican:

1. La División Nacional de Comunicación Social, con la misión de mantener oportuna y permanentemente informada a la población sobre los principios, objetivos y acciones del Gobierno y captar el sentir ciudadano, y

2. La División de Organizaciones Civiles, destinada a actuar como nexo entre el Gobierno y la ciudadanía, en base a la creación y funcionamiento de la Secretaría Nacional de la Mujer, la Secretaría Nacional de la Juventud, la Secretaría Nacional de los Gremios, la Secretaría de Relaciones Culturales, y el Instituto Diego Portales; con propósitos, entre otros, de crear hábitos y desarrollar aptitudes de servicio público y de trabajo útil, acrecentar los sentimientos de nacionalidad y patriotismo, lograr soluciones armónicas en la búsqueda de la paz social, e incrementar la plena participación de la ciudadanía.

Si bien no siempre estos organismos han podido cumplir a cabalidad con los fines para los cuales fueron creados, su sola existencia demuestra los propósitos

del Gobierno de captar el sentir de la base social y crear un nexo con la ciudadanía.

Asimismo, han permitido dar pasos importantes en pro de la meta trazada, de dar forma a una democracia más perfeccionada y participativa y a un tipo de sociedad en que se amplía cada vez más el campo de acción de las personas y de los organismos e instituciones a través de los cuales éstos actúan en la sociedad.

B. Pero aún mayor importancia han tenido las organizaciones del Voluntariado Femenino dependiente de la Primera Dama de la Nación, por cuanto éstas implican el trabajo desinteresado y extraordinariamente valioso de más de cinco mil voluntarias a través de CEMA-Chile y otras miles en las diversas otras organizaciones, gran parte de las cuales corresponden a esposas y familiares de integrantes de las Fuerzas Armadas, todas las cuales han llevado a cabo una tarea realmente gigantesca.

Esta labor del Voluntariado se realiza a través de diversas secciones:

I. La Comisión Nacional Antidrogas, destinada al estudio del problema del uso y abuso de drogas y alcohol en la juventud.

II. La Fundación CEMA-Chile, cuya misión es llegar al desarrollo integral de las mujeres chilenas, y entre cuyas múltiples actividades cabe destacar:

- a) Centros de Madres, de los cuales hay aproximadamente 10 mil en el país, a los que están asociadas más de 200 mil mujeres;
- b) Centros Cemitas, que agrupan a hijas de socias de Centros de Madres, a quienes se capacita en técnicas acordes a sus intereses;
- c) Hogares de la Niña Adolescente;
- d) Hogares de la Madre Campesina;
- e) Hogar Cema-Chile Regiones, que acoge a aquellas socias y familias que deben viajar a la capital por trámites;
- f) Talleres Laborales y Artesanales, de los cuales existen 262;
- g) Producción textil, que ha llegado a confeccionar 45 mil prendas;
- h) Bazares y tiendas, que hacen posible que la socia venda trabajos que ha realizado y de los cuales existen 169, sin contar 51 tiendas en que se ofrecen artículos a precios reducidos;
- i) Policlínicas, que alcanzan a 26 en el país;
- j) Asistencia Social, que presta diversas ayudas, con un total de beneficiados a nivel nacional superior a 41 mil;

- k) Capacitación, en que se realiza una amplia variedad de cursos que ha permitido en un año la capacitación de cerca de 200 mil personas;
- l) Escuela Nacional de Artesanos, que ha permitido la obtención de su título a más de 320 alumnos;
- m) Escuela Regional de Artesanos de Purranque, destinada fundamentalmente a la raza mapuche;
- n) Asistencia Jurídica;
- ñ) Galerías Artesanales, y
- o) Viviendas Sociales, que ha desarrollado proyectos de diseño, fabricación y montaje de viviendas sociales y proyectos dirigidos a remodelar y habilitar policlínicas, hogares y sedes comunales, etc.

III. La Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad, cuyos objetivos son coordinar la labor de los organismos de voluntariado de acción social, apoyar los programas sociales del Gobierno y desarrollar sus propias actividades y programas en beneficio de la comunidad de menores recursos.

Esta fundación coordina a nivel nacional la labor de 54 entidades, entre las cuales cabe destacar especialmente: la Corporación de Ayuda al Niño Limitado - COANIL, dirigida por la señora Margarita Riofrío de Merino; el Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad - CONAPRAN, dirigida por la señora Elda Fornet de Matthei; y la Corporación de Ayuda al menor - CORDAM, a cargo de la señora Liliana Toro de Stange.

Cabe agregar que además entre las 52 entidades coordinadas se encuentra la Fundación de Jardines Infantiles y Navidad, la Corporación Nacional del Cáncer y la Corporación de Damas de la Defensa Nacional.

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA SEGUNDA ETAPA DEL GOBIERNO

No cabe duda de que la decisión del Gobierno de establecer una nueva institucionalidad democrática se ratifica y hace efectiva con la dictación de la Carta Fundamental del 80, aprobada por una amplia mayoría y ratificada, recientemente, por el pueblo de Chile.

La normativa de la Constitución tiende no sólo a establecer la estructura puramente política, sino que simultáneamente sienta las bases para un sistema participativo que dé expresión a la base social y que enriquezca la acción de los

gobernantes con el aporte valioso de los grupos intermedios de la sociedad que en forma permanente puedan estar contribuyendo a un mejor gobierno.

Ya en el Capítulo I, sobre Bases de la Institucionalidad, se señalan ciertos principios rectores. Así, los artículos 1º, incisos 3º y 4º, y 3º de ella dicen:

“El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”.

“El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

“El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada”.

Dichas disposiciones armonizan con la limitación que establece la parte final del artículo 5º, al disponer que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”. Igualmente guardan estrecha relación con otras normas como las que aparecen en el N° 15 del artículo 19 que estatuye: “El derecho de asociarse sin permiso previo” y agrega que los partidos políticos no tendrán el monopolio de la participación ciudadana.

Pero las normas sustantivas sobre participación se encuentran en el Capítulo XIII y, específicamente, en los artículos 101 y 102, relativos a los Consejos Regionales de Desarrollo —COREDES—, y 107 y siguientes, concernientes a los Consejos de Desarrollo Comunal —CODECOS—.

LOS COREDES

El artículo 101 establece que “en cada región habrá un consejo regional de desarrollo, presidido por el intendente e integrado por personeros o representantes del sector público y privado”, pero disponiendo que este último tendrá representación mayoritaria; y el artículo 102 dispone que el COREDE tiene por objeto asesorar al intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región.

Se agrega que la ley determinará las materias en que la consulta del intendente al Consejo será obligatoria y aquéllas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste —como, en todo caso, ocurre para la aprobación de los proyectos relativos al plan regional de desarrollo y al presupuesto regional— y que corresponderá al Consejo resolver la distribución del Fondo Regional de Desarrollo.

En cumplimiento de estas normas constitucionales se dictó —con lamentable retraso— la Ley N° 18.605 relativa a los COREDES. En ella se establece su integración predominantemente privada.

La ley define al sector privado como “el constituido por entidades que realicen actividades regidas por el derecho común, cuya administración no esté intervenida por el Estado o sus organismos, como asimismo por aquellas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones sólo tengan aportes de capital, representación o participación minoritarios”.

A su vez, dispone que “Los principales organismos privados deberá ser representativos de los siguientes estamentos: empresarial, laboral, profesional, cultural y de fomento al desarrollo social y económico”.

En relación al número total de integrantes del COREDE los representantes deberán provenir en un 20% del estamento empresarial; en un 20% del estamento laboral; en un 7% del estamento profesional; en un 7% del estamento cultural; y en un 6% del estamento de fomento al desarrollo económico y social.

El COREDE tiene por función co gobernar con el Intendente Regional en materias tales como:

- Aprobar el plan regional de desarrollo y sus modificaciones;
- Aprobar el proyecto de presupuesto regional y el de sus modificaciones.

El Consejo Regional de Desarrollo tiene competencia exclusiva, entre otras, en las siguientes materias que se relacionan con el gobierno y la administración comunal:

- Resolver la distribución del fondo regional de desarrollo;
- Designar alcaldes a propuesta en terna de los Consejos de Desarrollo Comunales;
- Resolver las controversias que se produzcan entre el alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal;
- Determinar las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcio-

nal y las actividades relevantes que tendrán derecho a participar en la elección de los miembros de los Consejos de Desarrollo Comunal y designar a las personas que lo integrarán.

Es indudable que los COREDES implican, por su composición y por su carácter regional, una forma de participación de las organizaciones intermedias de la sociedad, en su más amplia acepción, en el gobierno de su respectiva región y son un elemento vital para el proceso de regionalización.

Hoy todos los COREDES están constituidos y funcionando con considerable eficacia.

Cabe insistir en la importancia de que la Carta Fundamental en su artículo 104 establezca el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que, lamentablemente, no tiene un porcentaje preestablecido, pero que, conforme a sus fines, debe ser adecuado a las efectivas necesidades regionales.

LOS CODECOS

El artículo 107 dispone que: "la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad la que está constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el consejo comunal respectivo".

A su vez el artículo 109 estatuye que:

"En cada municipalidad habrá un consejo de desarrollo comunal presidido por el alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes dentro de la comuna, con excepción de aquéllas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública.

"La ley orgánica constitucional relativa a las municipalidades determinará, según las características de cada comuna, el número, forma de designación y duración en el cargo de los miembros del consejo y lo relativo a su organización y funcionamiento".

Y, por último, el artículo 110 dispone que:

"El consejo de desarrollo comunal tiene por objeto asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna".

Con fecha 31 de marzo de 1988 se publicó la Ley de Municipalidades en que se regulan los CODECOS.

Si pensamos que con el propósito de contribuir a la descentralización del país se han entregado al municipio funciones tan importantes como las relativas a la educación y a la salud, ha de comprenderse cuán necesario es que participen en la administración y gobierno de la comuna las fuerzas vivas a través de representantes genuinos, pues ello hace posible una identificación más estrecha entre sus integrantes y las actividades tan trascendentes que están a cargo hoy día de las municipalidades. Este acercamiento y esta participación llevan al hombre común a interesarse en su municipio y en el buen manejo de los servicios y actividades que le corresponden y que van, entre otras, desde el transporte y tránsito público; la construcción y la urbanización; la planificación y regulación urbana de la comuna; el aseo y ornato y la promoción del desarrollo comunitario, hasta, hoy día, la educación y la salud.

Esta relación no ideológica del ciudadano común con la marcha de su comuna, contribuye, a no dudarlo, a hacerla más eficiente.

Este cogobierno del CODECO con el alcalde se expresa en la designación de reemplazantes de éste en determinados casos; en la aprobación de los proyectos del plan comunal de desarrollo y del presupuesto municipal; en la aprobación del plan regulador comunal; en el establecimiento de los derechos a cobrar por servicios, permisos y concesiones; en la expropiación de bienes inmuebles, etc.

Los CODECOS además tienen una tarea de fiscalización sobre el alcalde.

Cabe destacar que el número de sus integrantes guarda relación con la población de la comuna, pudiendo ser de 4, 8 ó 12 miembros, e igual número de suplentes, que corresponden por igual a las organizaciones comunitarias y a las actividades relevantes.

En definitiva, la idea democrática en la Constitución de 1980 para los niveles regional y local se basa en la participación de los gremios y en las instituciones establecidas a nivel regional y en la comunidad organizada funcional y territorialmente, y las actividades económicas relevantes al nivel comunal.

Esta participación a nivel regional y local, es una forma de educación democrática y hace posible sensibilizar el poder político en relación a sus decisiones.

Sintetizando en una visión de conjunto los diversos rasgos que caracterizan

la democracia participativa a nivel regional y local en el contexto cultural y constitucional chileno, inferiremos que el sistema descrito tiene, entre otras, las siguientes finalidades:

1. Evitar la politización o ideologización, excesiva, de los niveles regionales y locales de gobierno y de administración;
2. Transformar, en esos niveles, los conflictos ideológicos, en conflictos de intereses;
3. Ejercitar un control colegiado responsable sobre los ejecutivos superiores (intendente y alcalde) en sus acciones de gobierno y de administración, limitando su poder;
4. Lograr una adecuada descentralización de las decisiones, en materias regionales y locales, que posibilite la participación pública en la solución de problemas que son vitales para sus intereses y aminorar los efectos perversos de una tendencia centralista, estatista, burocrática, ideologizada y no participativa;
5. Desarrollar una tradición de responsabilidad cívica y de servicio público;
6. Constituir un interlocutor autorizado, para plantear al poder político sus demandas y proponer soluciones que consideren los intereses de las comunidades territoriales;
7. Conformar en la base social una real democracia, activa y dinámica.

Es importante destacar que la Constitución establece los Tribunales Electorales Regionales, a los cuales corresponde conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que determine la ley, lo que unido a un conjunto de normas establecidas en las leyes orgánicas respectivas garantizan un proceso de selección que aseguran la imparcialidad y la transparencia en la designación de los representantes regionales y comunales.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Completando este recorrido panorámico sobre las nuevas vías de participación que ha abierto nuestro actual ordenamiento jurídico, cabe mencionar, de manera especialmente destacada, el Consejo Económico y Social, creado con visionaria perspectiva por decisión de S.E. el Presidente de la República, mediante Decreto Supremo N° 447, de fecha 2 de mayo de 1984, como un organismo integrado por personeros destacados y representativos de los diversos ámbitos del quehacer nacional, con la misión de prestar al Jefe de Estado y, eventualmen-

te, al Poder Legislativo, la asesoría requerida para decidir en materias de carácter público, y que constituye, además, un foro y un lugar de encuentro donde los empresarios, trabajadores, técnicos y funcionarios de procedencia regional y metropolitana tienen la oportunidad de exponer e intercambiar ideas, conocimientos e inquietudes sobre los múltiples aspectos de la realidad del país y, a la vez, formular proposiciones concretas de solución a problemas de interés nacional.

Atendida su ágil y flexible modalidad de trabajo, que le permite sesionar tanto en Santiago como en el resto del país, resulta particularmente significativa la labor que desarrolla el CES en las regiones, ocasión en la cual se integran personeros representativos de las diversas actividades locales, quienes tienen la posibilidad de exponer las necesidades y problemas que les afectan, participando de esta manera en el proceso de toma de decisiones del Supremo Gobierno en la medida en que éste recoge a través del Consejo tales planteamientos de la base social, todo lo cual constituye a este organismo en una importante Tribuna de Participación Ciudadana.

No obstante, el breve tiempo transcurrido desde su creación, el CES ha desarrollado una fructífera labor de gran magnitud que se ha vertido en informes y recomendaciones sobre consultas planteadas por el Ejecutivo y que se han traducido, posteriormente, en medidas concretas adoptadas respecto de materias de la más elevada importancia e interés nacional tales como el Fomento de las Exportaciones, los Requerimientos de Profesionales y Técnicos compatibles con el desarrollo del país y sus efectos en el sistema de Educación Superior, así como su inapreciable contribución en los procesos de Regionalización, Municipalización de los Establecimientos Educativos y en la elaboración de las leyes orgánicas constitucionales relativas a los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) y los Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS).

En realidad, las opiniones emitidas por el CES han alcanzado tanta importancia que, por decisión presidencial, se le ha reconocido a este organismo el derecho de formular proposiciones sobre temas de interés público, de propia iniciativa.

Si bien el CES no aparece contemplado en la Constitución Política de 1980, se ha dicho certeramente que estaría inserto en la institucionalidad chilena —como lo hemos señalado— a través de la Declaración de Principios del '74 y las normas constitucionales transcritas.

Es justamente desde la perspectiva de nuestra Carta Fundamental que la

existencia misma de este organismo plantea el enigma de una pirámide trunca que resulta imperativo completar.

En efecto, nuestra actual Constitución Política estructura con precisión el Poder Político que, en su expresión máxima, converge hacia la Presidencia de la República o hacia el Congreso Nacional.

No acontece lo mismo con el Poder Social, puesto que la base social, organizada en los grupos intermedios, que la Constitución reconoce y ampara, solamente alcanza hasta los COREDES, pasando por los CODECOS. Falta el ápice de esta pirámide, representado, precisamente, por el CES.

Resulta curiosa esta situación si se tiene presente que el Consejo Económico y Social durante su existencia ha dejado de manifiesto ser un instrumento de participación que cumple a cabalidad con lo que la tendencia de las democracias occidentales europeas han puesto de manifiesto y que ha llevado a que muchos países tengan instituciones equivalentes y que la CEE consulte la existencia de un organismo similar. Aun más, la organización máxima de los países de la tierra, las Naciones Unidas, cuenta también con un Consejo Económico y Social.

No debe olvidarse, asimismo, que Chile ha ratificado el pacto internacional de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entró en vigencia el 3 de enero de 1976. Por otra parte, también esta situación resulta anómala si se tiene presente que S.E. el Presidente de la República, con fecha 27 de septiembre de 1984, al someter a consideración del CES el estudio de su propia ley orgánica, fijó las siguientes ideas matrices a sus objetivos:

a) El Consejo Económico y Social está llamado a ser una institución de culminación dentro del sistema de participación social en que descansa la auténtica democracia, razón por la cual debería vincularse adecuadamente con los Consejos Regionales de Desarrollo, finalidad que se lograría si la mayor parte de los señores Consejeros provienen de dichos Consejos Regionales;

b) El Consejo Económico y Social debería contribuir a articular, en la cúpula de la institucionalidad, el poder político y el poder social; y sus Consejeros, representar el saber especializado de las actividades económicas y sociales del país que tienen significativa incidencia en las materias cuyo conocimiento corresponderá a las diferentes áreas de interés legislativo;

c) El Consejo Económico y Social debe tener una estructura jurídica definitiva, lo suficientemente flexible, para asegurar la continuidad de sus funciones, otorgando a sus órganos una procedencia significativamente regional, la repre-

sentación proporcional de trabajadores, empresarios y técnicos del Estado, y la presencia de todas las actividades relevantes del país.

Llama la atención que quienes estudiaron las reformas constitucionales —no obstante que la gran mayoría de los partidos e innumerables organizaciones de todo orden y la opinión pública habían expresado su deseo de incorporar permanente y definitivamente a nuestra institucionalidad al Consejo Económico y Social— hayan desaprovechado la oportunidad para incluirlo expresamente en la Carta Fundamental.

Afortunadamente S.E. el Presidente de la República ha resuelto enviar al conocimiento del Poder Legislativo una Ley Orgánica del CES preparada por una Comisión Especial que presidiere el Ministro Director de ODEPLAN y que se basó en las ideas expuestas por la Comisión Especial creada por el propio Consejo.

Si se complementa dicho proyecto —que consulta la existencia de un Consejo de 100 miembros, integrado mayoritariamente por representantes regionales y que aprovecha la rica experiencia de más de cinco años de vida del organismo, y se asemeja en buena medida a similares vigentes en Europa o preparados por organismos ajenos al Gobierno, como “El Grupo de los 24”— creemos que se puede llegar a dictar una ley que realmente permita contar permanentemente con un Consejo Económico y Social que cumpla con las tareas tan eficientemente desempeñadas por el CES hasta ahora y asesore en el futuro tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, teniendo presente que su acción en nada obstaculiza la labor de ambos, toda vez que sus recomendaciones no tienen ni se pretende que tengan fuerza obligatoria, pero que sí lo enriquezcan con el parecer independiente y objetivo de la base social expresado a través de genuinos representantes de la más amplia variedad de actividades y con participación mayoritaria de las regiones.

La dictación de esta ley, con la adopción de las medidas necesarias para que su opinión deba ser requerida en materias económicas y sociales por el Congreso Nacional, podría completar este proceso de participación social y darle a la nueva democracia una dimensión más que asegure su estabilidad y solidez, haciendo posible seguir construyendo esa sociedad basada en el hombre, en su potencialidad creadora, en su iniciativa, en su capacidad de emprender, que permita un crecimiento más armónico que vaya haciendo posible satisfacer cada vez en mayor medida las necesidades y aspiraciones de todos los chilenos sin excepción alguna.

En conclusión, el Gobierno Militar, dentro del imperativo de no ser un

paréntesis entre un sistema democrático que se agotó y terminó y otro semejante, ha hecho esfuerzos por darle a la nueva democracia que nace, entre otras características, la de ser participativa, traducida, como se ha visto, en una serie de instituciones, procedimientos y normas que permitan a la base social pasar a ser un Poder Social, haciendo posible relaciones entre autoridades y la ciudadanía permanente que fortalezcan la vida democrática y faciliten el desarrollo. Infelizmente el proceso no ha sido hasta ahora terminado y, en algunos casos, se ha carecido del tiempo necesario para que madure.

Es de esperar que la prudencia y patriotismo de quienes asuman el poder en marzo de 1990, cualesquiera que ellos sean, hagan posible perfeccionar este proceso de participación social tan importante para Chile.