

ONGs entregan revelador balance ciudadano de la Agenda Democratizadora

El Ciudadano · 21 de mayo de 2009

La Asociación Chilena de ONGs ACCIÓN presenta a la ciudadanía un balance cualitativo del grado de cumplimiento de la gestión gubernamental en algunas de las áreas con mayores déficits en participación ciudadana y que se consideran relevantes para la profundización de la democracia.

El mensaje presidencial de este año es el último que presenta la presidenta Bachelet. Por ese motivo, ACCIÓN ha elaborado una evaluación preliminar del actual gobierno, que busca dar cuenta de los avances, procesos inconclusos y carencias de estos cuatro años de gestión en ámbitos que considera relevantes para la calidad de la democracia.

Se trata de un balance cualitativo del grado de cumplimiento de determinados anuncios presidenciales, ya que a nuestro juicio los intentos de cuantificar los compromisos adquiridos son un recurso que fácilmente puede ser distorsionador, al no distinguir entre medidas administrativas, reformas parciales y cambios de fondo. Al mismo tiempo, en esos análisis no se da cuenta de las responsabilidades políticas de quienes han rechazado propuestas de ley que han buscado establecer, garantizar o ampliar derechos y libertades fundamentales.

Por este motivo, este informe destaca los avances y retrocesos que nuestra Asociación percibe como relevantes en cinco áreas específicas y en las cuales ha conformado Comisiones de Trabajo para la incidencia política:

1. Democratización y participación ciudadana
2. Reducción de las desigualdades
3. Medio ambiente e institucionalidad ambiental
4. Juventud y educación
5. Ampliación del pluralismo y derecho a la comunicación

1. Democratización y participación ciudadana

“Resulta indispensable (...) renovar el compromiso por un diálogo franco y abierto entre los ciudadanos y sus autoridades, en la que las múltiples organizaciones de la

sociedad civil se constituyan en la base del poder social...”. (Michelle Bachelet, programa de gobierno)

Durante 2008-2009 la oposición rechazó una serie de proyectos de ley que buscaron democratizar nuestro país, entre ellos: el término del Sistema Electoral Binominal, el fin de la inhabilidad de los dirigentes sindicales para presentarse a cargos Parlamentarios, el proyecto de Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, el proyecto que crea la Defensoría de las Personas, el Estatuto de Roma que permite al Estado la adhesión al Tribunal Penal Internacional y la Ley contra la Discriminación.

Si bien algunos de estos proyectos aún pueden llegar a ser aprobados durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet, es lamentable que su tramitación encuentre graves obstáculos y sean fuente de enconada controversia, porque son instrumentos indispensables para que nuestro país alcance mínimos estándares de calidad democrática.

Como logros podemos resaltar la vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública y del «Instructivo presidencial sobre participación ciudadana». Sin embargo, ambos instrumentos aún deben ser perfeccionadas e implementadas de forma integral por parte del ejecutivo.

Es necesario consolidar la agenda democratizadora, evitando que leyes fundamentales y largamente tramitadas se entrapen en las conveniencias electorales de los partidos políticos. Al respecto, es urgente que el Estado chileno responda a la brevedad a la recomendación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que pidió a Chile reformar el sistema electoral binominal, durante el Examen Periódico Universal realizado el 8 de mayo en la sede de la ONU en Ginebra.

Probablemente no verán luz durante este mandato la Ley marco sobre derechos sexuales y reproductivos, la Ley de Cuotas para corregir el déficit de representación política femenina, el Defensor Ciudadano, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, el Mecanismo de Votación electrónica y la Iniciativa Popular de Ley, entre otras.

Tampoco y a pesar de constituir una de las principales aspiraciones de la sociedad chilena, el gobierno se abrió a impulsar un real debate sobre las Reformas a la Constitución o sobre una nueva Constitución para Chile. Se trata de uno de los principales puntos pendientes para la próxima administración.

2. Reducción de las desigualdades

“Mi gobierno está por el trabajo decente”... “Trabajo decente significa también que los trabajadores puedan negociar sus contratos de manera eficaz. Queremos promover la organización sindical. Queremos que más trabajadores puedan negociar colectivamente... No toleraremos ningún tipo de prácticas antisindicales. Seremos rigurosos para sancionarlas”. (Presidenta Michelle Bachelet, el 21 de Mayo 2007).

Durante el actual gobierno se han desarrollado una serie de iniciativas positivas:

- Promulgación de la Ley de Subcontratación.
- Igualación de salario mínimo con salario base, lo que termina con la práctica de fijar un sueldo base inferior al mínimo.
- Propuesta de ley por la equiparación de salarios de hombres y mujeres (aprobado en la Cámara de Diputados el pasado 10 de abril y actualmente en trámite en la Comisión de Trabajo del Senado)
- Reconocimiento del descanso a los trabajadores del comercio y el sistema de cálculo de la semana corrida incluyendo el sueldo variable.

– Reforma previsional, que aunque no deroga o transforma el sistema de AFP, avanza con la pensión básica solidaria, el aporte provisional solidario y el aporte al fondo previsional a las mujeres por cada hijo nacido vivo.

Sin embargo, la agenda pendiente es muy amplia:

– La negociación colectiva no es eficaz porque sólo se puede negociar por empresa. Las empresas usan múltiples razones sociales, no se permite negociar por holding ni por sectores, por lo cual se negocia desmembrado. Además, las empresas no transparentan toda la información para una negociación colectiva eficaz; en la práctica, los trabajadores negocian a ciegas.

– Las prácticas antisindicales siguen existiendo como lo comprueban los informes semestrales de la Dirección del Trabajo. La principal práctica antisindical, es la existencia de “grupos negociadores” al margen de los sindicatos, tal como lo establece la OIT.

La agenda de reformas pro-igualdad puede ser muy extensa. Debe implicar hacer más eficientes e igualitarios los servicios públicos de las regiones menos integradas al desarrollo, mayor control ciudadano de la gestión pública, garantizar la cobertura de salud para las mujeres que decidan tener hijos, tanto en el sistema público como en el sector privado de salud. También se requiere cambiar nuestros parámetros de medición de la pobreza, muy bajos en relación con las definiciones estadísticas internacionales.

Sin embargo, otras propuestas necesitan una mayor voluntad política, como la implementación de una reforma tributaria con un impuesto a la renta, de personas y empresas, más progresivo.

Chile, como muchos otros países del Sur, mantiene una rígida estructura tributaria profundamente injusta y regresiva, que agudiza los conflictos, e imposibilita a los estados poder resolver las crecientes tensiones de nuestras sociedades. El 10% más

rico de la población sólo tributa un 11,8% de sus ingresos, mientras el 10% más pobre paga el 14,4% de los suyos en impuestos. Sabemos que los impuestos indirectos, o sea aquellos que cancela el conjunto de la población, son lejos los predominantes, representando más de un 75% de los ingresos tributarios totales.

Para ACCIÓN no es posible fortalecer la cohesión social al interior de nuestro país sin enfrentar el desafío de redefinir las políticas tributarias.

En el ámbito de la discriminación, el programa de gobierno de la presidenta Bachelet contemplaba la creación de un código de Ética Pública para las reparticiones del estado que prohíba la discriminación en los procesos de contratación, lo que no se ha cumplido.

Por otra parte, el capítulo discapacidad y derechos del programa se comprometió a implementar centros de rehabilitación comunitarios, con la promesa de que el 50 por ciento de las comunas contarán con estas instancias al año 2010, sin embargo no se conocen avances de esta propuesta.

Además, un proyecto de ley para regular las parejas de hecho, compromiso de gobierno contenido en el capítulo sobre minorías sexuales y respeto del programa también sigue pendiente. Tampoco se ha cumplido, por otra parte, con la creación de un fondo estatal de adquisiciones patrimoniales que se prometía en el capítulo cultura, identidad y diversidad del programa de Michelle Bachelet.

3.- Protección del medio ambiente e institucionalidad ambiental.

Es necesario valorar que la Cámara de Diputados aprobó la semana pasada el proyecto de ley que reforma la institucionalidad ambiental del país, creando el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Fiscalización; ahora resta que la iniciativa sea aprobada en el Senado. Esta reforma resulta muy significativa, porque constituye un requisito

acordado entre el Gobierno de Chile y la OCDE, a la que nuestro país pretende ingresar a fines de 2009.

Sin embargo, la propuesta aprobada presenta aún importantes debilidades. Por una parte, no resuelve de manera adecuada la forma y el organismo que estará a cargo de la aprobación de los proyectos de inversión, antes a cargo de la Corema. Tampoco aborda el problema de las negociaciones incompatibles entre las empresas y las organizaciones y/o comunidades locales durante el proceso de calificación ambiental ni la necesidad de que las comunidades cuenten con asesorías técnicas durante la evaluación de los proyectos, de manera de resguardar la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

Otro aspecto muy relevante para seguir los lineamientos de la OCDE que fue omitido, es la creación de un Servicio de Conservación de la Biodiversidad y Áreas Silvestres, pese a que es un compromiso electoral de la Presidenta.

Durante la tramitación parlamentaria, diputados de todas la bancadas solicitaron que el Ejecutivo patrocinara una indicación creando este servicio; el magro resultado de esta gestión fue que se introdujo un artículo transitorio que establece que «dentro del plazo de un año desde la publicación de esta ley, los ministros del Medio Ambiente y de Agricultura deberán formular y presentar al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad una propuesta de rediseño de la institucionalidad en materia de biodiversidad y áreas protegidas, así como en el ámbito forestal».

4.- Juventud y Educación

“Le daremos un sentido más estratégico al aporte del Estado a las universidades, apoyando el desarrollo de proyectos institucionales y una mayor efectividad y eficiencia en su funcionamiento”. (Michelle Bachelet, programa de gobierno)

Los jóvenes, deuda pendiente: Una primera constatación es que los jóvenes no han sido una gran preocupación de este gobierno, pero tampoco de los gobiernos anteriores. No han sido objeto de política, pero tampoco sujetos de la política. Esto se visualiza en la ausencia de una política clara y coherente hacia este segmento de la población. Las referencias a ellos son específicas, como las políticas para enfrentar el desempleo juvenil o la reinserción escolar.

Lo poco y nada de política dirigida a los jóvenes ha puesto su acento en generar más dependencia en los jóvenes, que en la construcción de sujetos autónomos. Es en este punto donde se nota una ausencia de política juvenil que entregue los apoyos necesarios, los cuales deben venir de un Estado que fija como preocupación el apoyar a que los jóvenes sean autónomos a través del diseño e implementación de una serie de políticas sociales en el ámbito de la vivienda, salud, educación, trabajo, cultura, entre otras.

Se ha puesto más énfasis en los deberes que en los derechos de los jóvenes. De esta forma, cuando ha habido preocupación, esta se relaciona con el tema de las inseguridades que los jóvenes pueden provocar al orden social existente. De ahí que se haya recurrido a la implementación de una Ley de Responsabilidad Penal Juvenil (20.084) que permite que los jóvenes sean juzgados por sus transgresiones, por lo que a nivel de obligaciones se ha sido duro, pero por ejemplo a nivel de derechos se ha sido restrictivo, construyéndose una ciudadanía juvenil que es incompleta o de segunda categoría en muchos casos. Entonces, los jóvenes tienen deberes por los cuales responsabilizarse, pero pocos derechos: más del 50% de las personas que están actualmente encarceladas en nuestro país son menores de 29 años.

No se ha incentivado la participación juvenil por canales que no sean los tradicionales. Ha habido una ausencia en el fomento de la participación y construcción de ciudadanía de los jóvenes. Se ha insistido en los tránsitos más tradicionales (el voto), como si ese fuese el único espacio de participación, cuando

precisamente se asiste a una recreación de la participación, que sin embargo no ha sido entendida por parte del gobierno.

No ha habido un diseño institucional apropiado y coherente para el diseño e implementación de las políticas dirigidas hacia los jóvenes –las pocas existentes-. Se termina el gobierno, con un diseño donde los jóvenes son asimilados al deporte, en un Ministerio del Deporte y la Juventud con dos subsecretarías que van a funcionar separadas.

En términos de políticas educacionales, la nueva Ley General de Educación (LGE) que reemplazó a la LOCE entrega mayores facultades al Estado para cautelar la calidad de la Educación por medio de la creación de la Superintendencia de Educación y la Agencia para la Calidad.

Sin embargo, la nueva legislación tiene limitaciones severas, ya que no cambia ninguno de los ejes estructurales del modelo educativo que se impuso durante la dictadura. Mantiene un enfoque tecnocrático y economicista, lo que impide que la educación apunte a superar las inequidades y desigualdades, sin que el Estado asuma como desafío preferente el fortalecimiento de la educación pública. No democratiza la gestión de las instituciones educativas y refuerza la selectividad y segmentación del “mercado educacional”.

No se han incorporado en las mallas curriculares contenidos específicos sobre educación sexual. Tampoco se ha creado al interior del Ministerio de Educación una instancia de protección para alumnos afectados por prácticas discriminatorias.

Como logros destacan la puesta en marcha del Sistema Bicentenario de Becas Chile y la entrega de computadores a niños y niñas de buen rendimiento escolar y escasos recursos.

5.- Ampliación del Pluralismo y Derecho a la Comunicación

» Promoveremos la calidad y pluralismo de los medios de comunicación, reduciendo barreras de entrada al sector». (Michelle Bachelet, programa de gobierno)

El programa de Gobierno se propuso Construir la Agenda Digital con participación de la sociedad civil y los otros dos sectores, que establecería las metas del período.

– Panorama Radial: más protagonismo de los consorcios y emergencia del sector comunitario con limitaciones de cobertura.

En radio estamos ante el período de mayor concentración de la titularidad de concesiones en manos de los grandes conglomerados, con su consecuente expresión en la inversión publicitaria. El recurso interpuesto ante el Tribunal de la Libre Competencia para evitar la «compra» de frecuencias por parte del grupo PRISA no logró evitar la fusión, evidenciando la debilidad de los mecanismos anti monopolio.

El Estado de Chile no cuenta con mecanismos eficaces para frenar la concentración de la propiedad de los medios y por lo tanto no es capaz de regular adecuadamente un bien público como es el espectro radioeléctrico.

En cuanto a la entrada de nuevos actores al sector de las comunicaciones, el Ejecutivo envió el 2008 un proyecto de ley que fue tramitado con suma urgencia, para modificar el sistema de concesiones radiales, bajo la argumentación de simplificar el proceso y favorecer así la radiofonía local, regional y de mínima cobertura. La entrada en vigencia de la ley ha provocado el efecto no deseado de un sistema de concesiones que obstaculiza la entrada de nuevos actores. La renovación automática y a perpetuidad de las concesiones para los actuales radiodifusores favorece mayoritariamente a los grandes consorcios radiales.

Es urgente revisar la perpetuidad de facto otorgada por la ley express de 2008, incluyendo mecanismos de revocabilidad de concesiones por razones de servicio público.

En radios comunitarias, en 2007 el Ejecutivo envió el proyecto de ley que crea los servicios de radiodifusión comunitaria y ciudadana , otorgando suma urgencia en 2009. El texto trata de llenar un vacío en la legislación sobre radiodifusión y expresa un reconocimiento explícito a un sector que hace un aporte fundamental para la democracia y el desarrollo local del país. Aunque este avanza en el reconocimiento legal de la radiodifusión comunitaria, aumentando el potencial respecto de la actualmente permitida, el proyecto mantiene limitaciones para un pleno ejercicio de la libertad de expresión y no garantiza plenamente la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y ciudadanas y organizaciones sociales en el acceso a las frecuencias radioeléctricas.

– TV: Es posible dar un paso sustantivo para avanzar en pluralidad

El Gobierno de la Presidenta Bachelet ha puesto el pluralismo como fundamento de la futura televisión digital. Para iniciar el tránsito hacia la televisión digital terrestre, el ejecutivo envió dos proyectos de ley al parlamento, uno que modifica la ley vigente del Consejo Nacional de Televisión y otro que modifica la Ley de TVN.

Esta es una discusión absolutamente relevante en tanto, la multiplicación de la oferta que permite la digitalización no trae necesariamente aparejada una mayor diversidad; la reforma de los proyectos considera disposiciones que permiten eliminar barreras de acceso a la propiedad a sectores que no cuentan con recursos económicos para la instalación de grandes redes de transmisión y que hoy carecen de expresión a nivel nacional, regional y local.

En cuanto a concesiones, se propone cambiar la exigencia de un proyecto técnico como única condición para optar a una frecuencia de TV y agregar un compromiso del concesionario con la ciudadanía – dueña del espectro radioeléctrico- en cuanto a los objetos de servicio público que tendrá en su programación.

Una segunda propuesta tiene que ver con re-definir qué se entenderá por correcto funcionamiento de un canal de televisión, precisando el carácter de interés público del bien concesionado, estableciendo obligaciones de servicio público a los operadores, definir criterios de eficiencia espectral para aprovechar de mejor manera la transmisión de contenidos televisivos y corregir imperfecciones del sistema de asignación , modificación y renovación de concesiones en base a criterios de cumplimiento de la misión de la TV y no de protección de patrimonio económico como es hasta ahora con concesiones a perpetuidad.

Para propiciar un mayor pluralismo en los medios de comunicación, llámense radios o televisoras, contar con un organismo o consejo de carácter ciudadano que supervigile que esto ocurra, aportando desde la génesis de la asignación de frecuencias y a requerimiento de la sociedad civil ante el abandono o renuncia de los compromisos adquiridos al postular las concesiones.

– El Chile 2.0 : ¿más conectadxs? ¿más comunicadxs? ... ¿para qué?

La Estrategia de Desarrollo Digital (EDD) se presentó en enero 2008 por la Presidenta Michelle Bachelet, tuvo como mecanismo de participación ciudadana la apertura de un blog para entregar propuestas. El proceso no avanzó más allá. En el texto de la EDD se retomó la injerencia de la sociedad civil en cuanto a generación, discusión y ejecución de las iniciativas que las conforman. Para su elaboración funcionó un Consejo Consultivo con participación de organizaciones civiles que no ha vuelto a sesionar.

Una de las propuestas de la sociedad civil fue definir mecanismos para un seguimiento efectivo de esta Estrategia Digital, a través de una mesa público-privada con amplia participación de universidades, ONG's y organizaciones sociales, empresas, que evaluaran y propusieran en no más de seis meses, los lineamientos públicos para aplicar las medidas señaladas.

Las mesas sectoriales cesaron de funcionar una vez iniciadas las líneas de trabajo de la estrategia. Un caso ilustrativo es el de software libre, la EDD establece la necesidad de fijar una política en torno a su uso, promoción y desarrollo. El proceso se detuvo después de la realización de un estudio, en circunstancias que era esperable mantener vigente la mesa, para fijar políticas al respecto.

Los puntos críticos propuestos por la sociedad civil en políticas públicas en materia digital están planteados sobre la idea de uso significativo y apropiación social de las TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones).

- Políticas de acceso: establecer Internet como servicio público con fines sociales consagrado por ley, asegurando su acceso a precios razonables a todos lxs ciudadanxs.

- Políticas de usos sociales: desarrollar un sistema educativo para la sociedad de la información y del conocimiento basado en el acceso a las TIC. Estas tecnologías deben apoyar no sólo la educación formal escolar y superior, sino también a una educación continua para toda la población y deben ser adaptables a las necesidades y capacidades de cada contexto específico, impulsando la creación de contenidos.

- Crear una institucionalidad estatal del más alto rango dotada de las facultades y recursos necesarios para dirigir, promover y coordinar las políticas tecnológicas.

Durante la última etapa del actual Gobierno esperamos una clara voluntad política que impulse las reformas pendientes señaladas en este documento, de clara

orientación y contenido democráticos. Al mismo tiempo llamamos a los parlamentarios a aprobar estas iniciativas que no pueden seguir siendo paralizadas ni restringidas. ACCIÓN demanda al gobierno de la presidenta Bachelet dar prioridad a los proyectos democratizadores que aún pueden llegar a ser aprobados durante el actual período legislativo. Se trata de instrumentos indispensables para que nuestro país alcance mínimos estándares de calidad democrática que no pueden ser postergados ni derivados al próximo gobierno.

La sociedad civil chilena demanda señales claras a favor de estas transformaciones largamente postergada. No es el momento de aceptar que la agenda ciudadana se entrampe en los límites a los que la herencia autoritaria del pasado desea condenarnos. Es la hora de tener el coraje y la madurez para hacerse responsables de construir acuerdos que abran los apretados nudos que impiden que en Chile el principio de mayoría, la base de la gobernabilidad democrática, pueda expresarse en forma diáfana y contundente.

Fuente: [El Ciudadano](#)