



FEBRERO 2005
ISSN 0717-1552

SERIE INFORME POLÍTICO Nº89

SOCIEDAD CIVIL: LA EXPERIENCIA AMERICANA

Ignacio Illanes¹ (Editor)

¹ Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Políticas Públicas, Universidad de Chicago. Director del Programa Político Institucional de Libertad Y Desarrollo.

SOCIEDAD CIVIL: LA EXPERIENCIA AMERICANA

Resumen Ejecutivo

Una sociedad basada en los principios de la libertad es aquella que confía en las propias personas para la solución de diversas necesidades públicas y privadas, más allá de la injerencia habitual del Estado. En Chile, el término “sociedad civil” todavía parece algo ajeno al lenguaje común, aun cuando en términos prácticos más que conceptuales, muchos reconocerán el aporte que instituciones como el Hogar de Cristo, la Fundación Las Rosas, COANIQUEM o la Sociedad Protectora de la Infancia hacen diariamente al país.

Con el objeto de promover el estudio, práctica, difusión y conceptos relativos a la sociedad civil, Libertad y Desarrollo organizó un seminario que se denominó “Sociedad Civil y Participación Ciudadana, Experiencias y Desafíos”. Dicho encuentro tuvo por objeto dar a conocer el enfoque y la relevancia que la sociedad civil estadounidense ejerce en ese país, junto a experiencias exitosas chilenas. Tal como mencionan los expositores, fue el propio Tocqueville quien, ya en el siglo XIX, mencionara la importancia que las agrupaciones de origen ciudadano ejercían en la estabilidad y progreso de los Estados Unidos.

En efecto, la sociedad civil tiene el gran mérito de constituirse en un canal de contacto entre la persona y la comunidad, entre el individuo y el ámbito colectivo. Como consecuencia de necesidades más o menos públicas o comunitarias, las personas se agrupan y asocian en entidades de servicio, gremiales, deportivas, etc. que atenúan la necesidad de una entidad estatal superior. En ese sentido, la sociedad civil se constituye en alternativa al poder estatal, que bajo la premisa de las necesidades públicas interviene a veces en forma desmedida en la vida cotidiana.

Tal vez esa sea la principal conclusión que se desprende de la lectura de las ponencias del citado seminario que aquí se han transcrito: cuando la sociedad civil es suficientemente fuerte y estable, muchas de las actividades del Estado pierden justificación, toda vez que la propia comunidad ha encontrado una forma efectiva de enfrentarlas.

INDICE

	Página
I. INTRODUCCION (Lawrence Mone)	3
II. SOCIEDAD CIVIL EN LOS ESTADOS UNIDOS: SITUACIÓN ACTUAL (Howard Husock)	7
III. ORGANIZACIONES DE BASE RELIGIOSAS Y LAS POLITICAS PUBLICAS (Rdo. Eugene Rivers)	14
IV. EL ROL DE LAS FUNDACIONES Y LOS CENTROS DE ESTUDIO (Daniel Schmidt)	19
V. CONCLUSIONES	25

I. INTRODUCCIÓN

Lawrence Mone²

Es para mí un honor estar aquí con ustedes en su bello y extraordinario país en representación del Manhattan Institute y de nuestra Iniciativa Interamericana. Para nosotros es muy grato participar en esta conferencia. Estamos aquí para compartir las mejores prácticas, incentivar el desarrollo de la sociedad civil y aumentar la valoración del rol no gubernamental en la solución de los problemas sociales.

En algunos minutos algunos distinguidos expertos compartirán con ustedes las lecciones aprendidas, con mucho esfuerzo, en esta área. Tenemos la fortuna de tener con nosotros a tres de los más eminentes expertos en el tema. Dan Schmidt, a quien agradecemos especialmente, ya que es su fundación, la Fundación Bradley, la que ha financiado nuestra participación en esta conferencia. En los Estados Unidos, la Fundación Bradley es muy conocida como la organización líder entre los movimientos de la sociedad civil que han revitalizado a diversas comunidades de nuestro país en los últimos años. También tenemos con nosotros a una de las personas que ha realizado el trabajo difícil en terreno, el Reverendo Eugene Rivers. El Reverendo Rivers ha trabajado con los jóvenes de la ciudad de Boston, reduciendo la delincuencia en forma dramática, y ha mejorado la relación entre la policía y la comunidad. Actualmente trabaja en Estados Unidos en la replicación del modelo aplicado en Boston, en Los Ángeles y otras ciudades del país.

Finalmente, tenemos también con nosotros al Senior Fellow del Manhattan Institute, Howard Husock, quien estudia y promueve las ideas de la sociedad civil y la filantropía efectiva en su trabajo con el Manhattan Institute y también como Director del Programa de Casos en el Kennedy School of Government de Harvard. Es un gran equipo.

Para dar un marco a esta discusión, quisiera referirme a la experiencia de Estados Unidos en el área de la filantropía, la

² Lawrence Mone es presidente del Manhattan Institute de Nueva York.

iniciativa social y la sociedad civil. Hace dos siglos, Alexis de Tocqueville observó en su famoso libro “La Democracia en América” que la fortaleza de la democracia se encuentra en el arte de establecer asociaciones. Él afirmó que las organizaciones comunitarias servían como escuelas de autogobierno que enseñan hábitos democráticos y de cooperación. Más tarde, a fines del siglo XIX, Estados Unidos experimentó una explosión de organizaciones orientadas a la filantropía. Las actuales fundaciones del sector sin fines de lucro fueron fundadas por personas que pensaban que era su responsabilidad solucionar los problemas sociales a nivel local.

Sin embargo, a mediados del siglo pasado, debido a los extensos programas del Nuevo Trato del Presidente Roosevelt y a la Gran Sociedad del Presidente Johnson, los Estados Unidos se alejó de esta tradición, y comenzamos a dejar la solución de los problemas sociales en manos del Gobierno Federal. Esas son nuestras dos tradiciones, autodependencia y dependencia del Estado, y las dos a menudo se contraponen.

Una nueva tercera forma está emergiendo actualmente en los Estados Unidos: una alianza entre el sector privado y el Estado. El gobierno ha reconocido sus limitaciones y se ha dado cuenta de que la mejor forma de solucionar los problemas sociales es empoderando a las instituciones locales y a los emprendedores sociales.

Hace algún tiempo, el Presidente Bush, en una graduación de la Universidad de Notre Dame, destacó esta nueva filosofía humanitaria al decir, “Mediante nuestras actitudes y acciones estamos determinando el carácter de nuestro país. Si pensamos que la pobreza no tiene solución, estamos condenando a los Estados Unidos a una división social permanente y tornándonos una nación de castas y clases, dividida por rejas, empalizadas y guardias. Ciudadanía implica más que votar, más que pagar impuestos. La ciudadanía no tiene sentido alguno si no sentimos compasión por nuestros compatriotas, sin los vínculos que nos relacionan y construyen el bien común. El Gobierno puede promover la compasión, las fundaciones y corporaciones; las puede financiar, pero son los ciudadanos los que realmente las pueden brindar. Un ataque enérgico a la pobreza requiere la participación activa tanto del gobierno como de los ciudadanos”.

Estoy plenamente de acuerdo con lo expresado por el Presidente. En algunos minutos más, Howard Husock les contará que el sector no gubernamental de los Estados Unidos jamás ha sido tan vital y robusto como lo es actualmente. El año pasado, los norteamericanos donaron 240 mil millones de dólares a organizaciones sin fines de lucro. Eso es lo que ocurre en mi país.

Sin embargo, en los últimos años, los académicos y expertos en desarrollo han empezado a reconocer el importante rol de la filantropía privada y de la sociedad civil organizada en el desarrollo de Latinoamérica. De hecho, últimamente hemos visto un aumento del número de organizaciones religiosas y ONGs seculares en Latinoamérica. Asociaciones cívicas de base, grupos de negocios, think - tanks, fundaciones donantes y operacionales.

Como en la mayoría de los sectores, en el área de las políticas públicas Chile es el país más adelantado de la región. En los últimos años, los chilenos han dedicado grandes esfuerzos a desarrollar una sociedad civil operativa, creando un próspero sector no gubernamental y afrontando los problemas a nivel local. De hecho, el Director Ejecutivo de nuestro programa para Latinoamérica, Carlos Medina, ha trabajado en algunos problemas sociales importantes con varios de sus alcaldes, incluyendo entre ellos a nuestro buen amigo, el Alcalde de Santiago, Joaquín Lavín. Muy destacable es nuestro trabajo en aras de la creación de las escuelas La Puerta. Estas escuelas fueron creadas especialmente para aquellos adolescentes en peligro de deserción que podrían convertirse en niños de la calle. Las escuelas La Puerta constituyen hoy un modelo para Latinoamérica en lo que respecta a la asistencia a las personas en desventaja.

Como presidente de un think-tank, también quisiera hacer una última referencia al rol de nuestros amigos de algunos de los think-tanks chilenos con los que trabajamos, entre ellos Libertad y Desarrollo. Como ustedes saben, los think-tanks y los institutos de investigación universitarios constituyen una parte importante de la sociedad civil, y el número y calidad de ellos en Chile, cualquiera sea su tendencia política, es realmente destacable. Estos grupos incentivan a las personas a asociarse con otros que piensan de la misma forma, a expresar sus puntos de vista, a discutir las políticas y a elevar peticiones a su gobierno pacíficamente y en

forma cívica. También pueden desempeñar un rol importante en la motivación de la filantropía y de la iniciativa social. Destaco estos grupos porque, según mi perspectiva, una de las formas más importantes de incentivar al sector privado es, sencillamente, dirigir la atención a ellos. Cuando las personas practican el bien, se les debe reconocer, celebrar y alabar. En el Manhattan Institute hacemos esto por medio de una de mis iniciativas preferidas, nuestros Premios Anuales a las Iniciativas Sociales. Este programa, a cargo de Howard Husock, honra a las organizaciones sin fines de lucro que han encontrado soluciones innovadoras para los actuales problemas sociales. Espero que esta conferencia también enfoque la atención a las grandes iniciativas sociales que se desarrollan en Chile.

Quisiera terminar aquí agradeciendo a todos ustedes su presencia. Nos es muy grato estar aquí hoy y queremos aunar fuerzas con ustedes y trabajar en conjunto, compartir nuestras experiencias, y esperamos con interés escuchar sus ideas.

II. SOCIEDAD CIVIL EN LOS ESTADOS UNIDOS: ESTADO ACTUAL

Howard Husock³

Es un gran honor y privilegio estar aquí en esta ciudad tan linda y en esta sociedad tan importante. Chile es la fuente de muchos productos de gran calidad, como el pescado que comemos y los vinos que bebemos en mi propia familia. Aún más importante, Chile ofrece un modelo de desarrollo económico a la región y un importante ejemplo de políticas públicas al mundo. Como suscriptores de un acuerdo de libre comercio, Chile y Estados Unidos son además amigos internacionales.

Voy a presentar algunas observaciones acerca del sistema de organizaciones sin fines de lucro de Estados Unidos, con la esperanza que este informe sea útil en el contexto chileno, no como un modelo que deben seguir, sino como una descripción para su consideración.

Fue Alexis de Tocqueville, como mencionó mi colega Larry Mone, el observador francés de la vida en Estados Unidos en el S. XIX, quien describió en su conocido libro “La Democracia en América” la fuerte tendencia de los norteamericanos a formar asociaciones. Tocqueville escribió “Los norteamericanos de todas las edades y todas las condiciones constantemente forman asociaciones. No sólo tienen empresas comerciales y de manufactura, sino también asociaciones de miles de otros tipos: religiosas, morales, serias, grandes y pequeñas”. Los norte-americanos crean clubes con fines de entretenimiento, para fundar seminarios, para construir refugios, para construir iglesias, para enviar misioneros, para asistir a los hospitales, escuelas e incluso a las prisiones.

Cuando aparece una nueva iniciativa, en Francia está involucrado el gobierno; en Inglaterra, los aristócratas; y en Estados Unidos, una asociación. Esto es tan cierto actualmente como cuando Tocqueville visitó los Estados Unidos en 1831. Hoy existen más de

³ Profesor de la Universidad de Harvard, director del Centro Para la Iniciativa Social, Manhattan Institute.

800.000 organizaciones legales y formales sin fines de lucro, exentas del pago de impuestos en Estados Unidos. Esto no incluye a las 350.000 congregaciones y otras instituciones religiosas, ni tampoco a los cientos de miles de grupos más informales establecidos con objetivos como comprar flores para un parque comunitario, o comprar alimentos para los ancianos, o para realizar una parada o para rendir un homenaje a los veteranos de guerra.

Un gran académico del sector sin fines de lucro, el profesor Lester Salomon de la Universidad de Maryland, estima que 10,9 millones de estadounidenses tienen un empleo remunerado en instituciones sin fines de lucro, en tanto 16,0 millones de norteamericanos trabajan en ellas en forma voluntaria. Sería un error pensar que estas asociaciones son sólo pequeñas organizaciones. Estados Unidos ha visto crecer la escala de las organizaciones sin fines de lucro, las que son financiadas principalmente a través de donaciones filantrópicas y donaciones de individuos. Mi empleador, la Universidad de Harvard tiene una dotación de capital de casi 23 mil millones de dólares. Dicho de otra forma, casi desde el establecimiento de la nación, y por cierto desde los tiempos de Tocqueville, el sector voluntario no gubernamental de Estados Unidos ha brindado servicios tendientes al bienestar público general, en tanto en muchas otras naciones se piensa que estos servicios los deben brindar los gobiernos mismos.

En el siglo XIX, cuando miles de jóvenes, tanto hombres como mujeres, emigraron desde el campo a las ciudades para trabajar en fábricas, la Asociación Cristiana de Jóvenes les proveyó alojamiento seguro a bajo costo en las ciudades. A fines del S. XX, cuando llegó una gran ola de inmigrantes europeos a Estados Unidos, ciudadanos preocupados fundaron más de 400 “settlement houses”, u hogares de acogida, en todas las ciudades principales para enseñar a los recién llegados diversas habilidades, a hablar inglés y a cómo convertirse en ciudadano. En la misma era de pobreza y mortalidad precoz, se fundaron cientos de organizaciones privadas para asistir a los niños ultrajados o maltratados y a los huérfanos. Entre ellas hay una llamada la Juvenile Aid Society, que acogió a mi padre cuando él perdió a sus padres a los diez años.

Fue un reconocimiento de la gran importancia de las organizaciones filantrópicas en la vida de los Estados Unidos lo que en 1916 llevó a que, tan sólo cuatro años después que Estados Unidos impuso un impuesto a la renta federal, se dictara la primera exención de impuestos a la renta donada a instituciones religiosas o filantrópicas. En parte, esto fue un reconocimiento de la realidad de la vida en Estados Unidos y de la popularidad y el poder político de las instituciones filantrópicas, pero también se debe entender como una salvaguarda de la democracia.

Como observó uno de los fundadores de los Estados Unidos, James Madison, en una sociedad democrática debemos cuidarnos de la tiranía de la mayoría. Si todos los servicios los provee el gobierno mediante los fondos recaudados como impuestos, puede que algunas necesidades no sean detectadas y no se satisfagan o que se ignoren algunas preferencias. Al permitir que los ciudadanos se organicen en forma voluntaria se coloca una salvaguarda social.

Ciertos servicios medulares como la Defensa, siempre deben contar con el soporte de todos los sectores, pero muchos otros aspectos se pueden dejar en las manos de los ciudadanos. A diferencia de lo que ocurre en los sistemas totalitarios, las preferencias específicas, religiosas o étnicas pueden encontrar su propia expresión. Se estima que hoy el valor de las donaciones exentas de impuesto de acuerdo a la ley aprobada en 1917 alcanza aproximadamente a US\$ 53 mil millones. El gobierno obtendría ese monto si las donaciones no fuesen exentas de impuestos.

La historia de las organizaciones filantrópicas sin fines de lucro en Estados Unidos no es una en que el gobierno y las organizaciones sean totalmente independientes, en especial en el período transcurrido desde el crecimiento del gobierno federal y del estado de bienestar. La escala de problemas sociales convenció a muchos dirigentes de las instituciones filantrópicas que sería mejor que el gobierno fuera el principal medio para brindar asistencia a los necesitados, y que tal vez el gobierno debía proveer fondos a las organizaciones filantrópicas. Así, muchas actividades, tales como la colocación de niños en hogares adoptivos como el que recibió a mi padre, es actualmente un servicio provisto por el gobierno, generalmente por los gobiernos estatales. Muchas

instituciones filan-trópicas tienen contratos con el gobierno para la prestación de servicios sociales.

Este rol del gobierno en la asistencia de los necesitados constituye el núcleo del proyecto que tengo la suerte de dirigir en el Manhattan Institute, la Iniciativa de Emprendimiento Social, que examina y evalúa organizaciones filantrópicas no gubernamentales emergentes. Los reforma-dores de los '30 obtuvieron lo que deseaban. Hoy el gobierno provee una gran cantidad de fondos a las instituciones sin fines de lucro que entregan servicios sociales. Por ejemplo, en los veinte años transcurridos entre 1977 y 1997, el gobierno aumentó su aporte a las organizaciones sin fines de lucro en casi 200%. Se podría decir que esto ha aumentado la capacidad de brindar servicios, pero también ha planteado numerosos problemas, ya que no asegura un buen nivel de calidad de los servicios. En muchos estados, por ejemplo, algunos niños colocados por el Estado en hogares han sido ultrajados.

En ocasiones, al gobierno, a pesar de su naturaleza social, cuando ocurren esas cosas no se le puede exigir el mismo nivel de rendición de cuentas que a las organizaciones filantrópicas privadas. Los ingresos provenientes de impuestos seguirán llegando a las agencias estatales aunque estas no obtengan buenos resultados. En cambio, cuando los ciudadanos se enteran del mal desempeño de las instituciones filantrópicas privadas, simplemente dejan de hacer donaciones. De hecho, cuando una de las fuentes de filantropía más grande de Estados Unidos, United Way, se vio envuelta en un escándalo debido al uso indebido de fondos por parte de su principal ejecutivo, las donaciones se redujeron en cientos de millones de dólares.

También puede ocurrir que el gobierno no anticipe adecuadamente la naturaleza cambiante de las necesidades sociales. Esto ha llegado a ser el trabajo de lo que hoy llamamos emprendedores sociales, aquellos que aportan el impulso de la empresa privada al sector sin fines de lucro.

Hace varios años visité Hong Kong para un estudio de las relaciones entre el gobierno y el sector sin fines de lucro. En Hong Kong, el Estado a menudo cubre el 100% del gasto incurrido por las organizaciones no gubernamentales. Estos pagos se llaman

subvenciones y las organizaciones se conocen como agencias subvencionadas. El problema es que a cambio de estos fondos, el gobierno determina cómo operan las organizaciones, cuántos empleados y de qué tipo deben contratar. Yo me pregunté: ¿qué pasaría si surgen nuevas necesidades, las cuales el gobierno no había considerado? “Por supuesto eso pasa”, me dijeron. Esas necesidades las manejan lo que los funcionarios llaman las agencias no subvencionadas, nuevas organizaciones que surgen espontáneamente del trabajo de innovadores sociales.

El Manhattan Institute todos los años solicita a filántropos privados de Estados Unidos que nos refieran ese tipo de organizaciones para considerarlas en nuestro Premio al Emprendimiento Social. Hemos descubierto que tales organizaciones emergen por dos razones principales: algunas no están satisfechas con la calidad del servicio provisto por el gobierno y a otras les preocupa un problema que el gobierno no está solucionando en forma alguna.

Visité una organización de Detroit llamada “Think Detroit” creada porque sus fundadores pensaban que el gobierno municipal no proveía buenos parques ni buenos programas de recreación. Esta organización ha construido nuevos parques con fondos privados y ha desarrollado programas deportivos para miles de niños.

En San Francisco, una organización llamada “Upwardly Global” fue fundada por una mujer que se dio cuenta que los programas del gobierno para los nuevos inmigrantes a menudo colocaban a los recién llegados altamente calificados en empleos que requerían poca calificación y cuya remuneración era baja. Ella trabaja con importantes empleadores para así colocar a los inmigrantes en empleos que calzan con sus calificaciones, y así ayuda tanto a los inmigrantes como a la sociedad. También hay organizaciones que hacen lo que el gobierno ni siquiera trata de hacer.

En New Jersey, un grupo llamado los “New Jersey Orators” trabaja con niños pobres provenientes de familias pertenecientes a minorías en cuyos hogares no se habla inglés estándar, enseñándoles a hablar claramente y con confianza en sí mismos. Como resultado de esto, muchos de esos niños pueden aprobar la educación secundaria y luego seguir buenas carreras.

Los esfuerzos de estos innovadores sociales desafían la creencia que establece que, inexorablemente, el gobierno va a crecer si hay crecimiento económico y modernización. En Estados Unidos hemos visto que algunos servicios, que a primera vista parecen ser necesariamente competencia del gobierno, pueden ser provistos por el sector sin fines de lucro si hay confianza en los ciudadanos. Por ejemplo, la Cruz Roja norteamericana, que depende totalmente de donaciones privadas, es la principal organización para la asistencia de quemados y víctimas de desastres y no recibe ayuda del gobierno.

Por supuesto, sólo el gobierno puede proveer algunos servicios sociales nucleares, y podríamos sostener una activa discusión acerca de cuáles deben ser esos servicios, pero la combinación de no-aseguramiento de calidad y falta de flexibilidad nos hace preguntarnos si el gobierno es siempre el mejor proveedor de los servicios históricamente provistos por las organizaciones no gubernamentales, entre ellos, la asistencia a los pobres y a los enfermos, la educación y las artes.

A los problemas de calidad y flexibilidad hoy debemos agregar la gran carga de la Defensa Nacional que enfrentan todas las sociedades desarrolladas. En términos sencillos, hoy en día no nos podemos dar el lujo de un gobierno que se preocupe absolutamente de todo. Sabemos que hay un límite para la parte de la riqueza nacional que puede ser reclamada por el gobierno sin afectar seriamente el crecimiento económico. También sabemos que las economías modernas de hoy enfrentan un terrible enemigo que busca instaurar una nueva época medieval, que amenaza el comercio y prosperidad con sus acciones. En tales circunstancias, sólo una robusta defensa permite que operen tanto el comercio como la filantropía sin obstáculos. Dicho en otras palabras, hoy no enfrentamos una combinación de cañones y mantequilla, sino una situación en que, tal vez, trágicamente, sólo los cañones pueden asegurarnos la mantequilla. Así, debemos preocuparnos de que el gobierno provea sólo aquellos servicios que sólo él puede proveer y bien. Tal vez significa dejar las empresas de servicios públicos y el sistema de pensiones en manos del mercado privado, como lo han hecho en Chile. También puede significar el traspaso de muchos servicios sociales al mercado de la filantropía.

Para definir el rol de la sociedad civil en el servicio del interés público, no existe un enfoque “talla única”, que sirva para todos. Cada país encuentra su propio camino dentro de sus propias tradiciones culturales y legales. La experiencia de los Estados Unidos no nos muestra un único camino a seguir. Nosotros también estamos divididos respecto a la pregunta principal: ¿cuáles son las responsabilidades del gobierno? Pero la experiencia sí nos enseña que las instituciones no gubernamentales de una sociedad libre y civil pueden tener un rol central, creativo y siempre cambiante en la satisfacción de las necesidades públicas.

III. ORGANIZACIONES DE BASE RELIGIOSA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Reverendo Eugene Rivers⁴

Es un honor para mí tener el privilegio que han brindado el Manhattan Institute, mi camarada y colega Carlos Medina y Larry Mone, de estar con ustedes esta mañana y realizar un milagro. Cuando se pide a un predicador negro norteamericano que se dirija al público y que no se extienda más allá de diez minutos, los solicitantes obviamente creen en Dios y en el poder de la oración. Para lograr el desafío de mantenerse lo más cerca posible de los diez minutos, se debe aplicar el don sobrenatural de la brevedad y combinarlo con la sustancia intelectual. Este es un país bien católico y ustedes creen en la oración, así es que recen por mí.

Dejando de lado las bromas, me siento muy honrado y lo que quiero hacer en los próximos minutos es explorar, utilizando como base de mis comentarios la experiencia práctica que hemos tenido en los Estados Unidos, el factor fe y el rol de las instituciones religiosas en la reducción de la delincuencia.

Me motivó mucho la introducción conceptual y los comentarios realizados al inicio de esta conferencia respecto al concepto de subsidiariedad, el que yo asocio a lo mejor del pensamiento social católico. Lo que hemos observado en Estados Unidos, en el caso de Boston, es un tipo destacable de integración, casi milagrosa, de lo mejor de la religión popular, en este caso la Iglesia Pentecostal, y el pensamiento social de avanzada de la Iglesia Católica. Una de las formas de concebir los grandes éxitos que hemos logrado en Boston y otras ciudades, en la reducción de la delincuencia mediante la intervención de las instituciones religiosas, es entender esto como la adaptación protestante del concepto católico de subsidiariedad, integrando las instituciones religiosas de la sociedad civil con las fuerzas del orden y la comunidad responsable de las políticas públicas de la Justicia Penal, para su colaboración estratégica.

⁴ Pastor Pentecostal, fundador de Ten Points Coalition.

Lo que quiero analizar con ustedes es la emergencia de un nuevo movimiento intelectual en los Estados Unidos, el que ha evolucionado en los últimos diez años. Debo decirlo, John J. Dulio y el Manhattan Institute fueron instrumentos para el desarrollo de este consenso emergente sobre las políticas. Una de las dimensiones fascinantes, que sugiere la naturaleza brillante e impredecible de la cultura política e intelectual de los Estados Unidos, es que fue la “inteligencia” secular la que reconoció intelectual, pragmática y empíricamente, las extraordinarias funciones seculares que podrían brindar las instituciones religiosas en la solución de problemas sociales importantes, cumpliendo funciones seculares, con resultados medibles empíricamente.

El modelo que se implementó en Boston es una iniciativa social de clérigos pentecostales, quienes desarrollaron una asociación estratégica vertical y lateral con la jerarquía católica de Boston. Es importante explicar que, en Boston, las fuerzas encargadas de hacer cumplir las leyes están compuestas principalmente por miembros de la comunidad irlandesa católica, y que los barrios pobres -donde hay la mayor concentración geográfica de crímenes violentos- son los barrios donde viven los negros. Tradicionalmente, Boston era una ciudad polarizada desde el punto de vista racial, pero, como resultado de la movilización de la comunidad negra pentecostal y del establecimiento de alianzas pragmáticas y estratégicas con la comunidad católica romana, se pudo cerrar la brecha de clase, la brecha étnica y racial, y desarrollar un nuevo consenso político respecto a la delincuencia.

Lo que hemos observado en los Estados Unidos es, virtualmente, una revolución del pensamiento acerca de la seguridad pública, en el sentido que las instituciones religiosas trabajan en terreno mediante alianzas estratégicas. Históricamente, en el caso de Boston, como resultado de la epidemia de cocaína que afectó a esta ciudad a fines de la década de los '80, en 1991 en Boston se cometieron 191 homicidios que involucraban a jóvenes. La ciudad estaba dividida social y racialmente, porque la comunidad de las fuerzas de orden creía, equivocada aunque comprensiblemente, que la mejor estrategia antidelinquencia era, simplemente, una aplicación unidimensional de la represión agresiva y violenta. Sin embargo, lo único que se logró fue producir una contrarreacción social y política, y mayor división social.

Fueron los clérigos negros los que reconocieron que sus comunidades tenían que asumir la responsabilidad de sus actos delictuales y no bastaba con las excusas ni con la explicación de la delincuencia mediante causas raíces o los clichés macroestructurales que caracterizan a los izquierdistas. Había que reconocer que se requería un mayor nivel de rendición de cuentas, basado en la noción, muy católica y también protestante, del libre albedrío y de la responsabilidad de los seres humanos, como individuos plenos, y que, en la medida que las comunidades aceptaran su responsabilidad y adoptaran a los niños de su comunidad, se podría lograr una diferencia objetiva.

En 1991 se cometen 191 homicidios y en 1992 se produce nuestra epifanía política. En Boston, un grupo de hombres entra a una iglesia en la que se realiza un funeral y nueve jóvenes atacan a otro joven que estaba en la iglesia, y lo acuchillan reiteradamente y disparan a la congregación. Antes de ese momento, muchas de las iglesias no habían reconocido a) su responsabilidad moral en la satisfacción las necesidades de los pobres y b) su imperativo moral de ser más visible entre los jóvenes. La ciudad de Boston, la Atenas de los Estados Unidos, estaba horrorizada ante esta gran trasgresión moral e institucional. Como resultado, se aliaron las comunidades religiosas para tratar este problema. Francamente nos vimos forzados a hacerlo para enfrentar este problema. En el proceso, el Cardenal Law, entonces Cardenal de Boston, se reunió con el clero en una reunión ecuménica y en el contexto de esta reunión ecuménica, las congregaciones decidieron tomar una serie de iniciativas prácticas.

Primero, las comunidades religiosas se comprometieron a intervenir en terreno mediante el ministerio, la educación y el seguimiento de los jóvenes de mayor riesgo en las áreas más pobres. La estrategia estaba compuesta de esos tres elementos. Metodológicamente, esta estrategia sería parte de un enfoque más amplio que afirmaba que los modelos más efectivos para la prevención de la delincuencia, los que generan el mayor beneficio social, deben incluir en su enfoque la prevención, la intervención y la mantención del orden. Es decir, las acciones coercitivas, la represión de los delin-cuentes y de los jóvenes, no reducen la tasa de delincuencia, sino que alienan, crean mayor división social y, a largo plazo, generan reacciones adversas innecesarias.

Entonces, prevención, intervención y mantención del orden eran los tres objetivos claramente definidos. Los objetivos medibles empíricamente eran que íbamos a asistir a todos los jóvenes para que logaran tres cosas: 1) evitar la violencia. Como regla general evitar la violencia es algo positivo; 2) Alfabetizar. Todo joven pobre, para desempeñarse exitosamente en cualquier sociedad, en cualquier lugar de la Tierra debe al menos saber leer y escribir; y 3) Buscar empleo. Evitar la violencia, adquirir educación y buscar empleo. Obviamente, si se alcanzan esos tres objetivos, se puede producir un mundo mucho más racional para los jóvenes, especialmente para aquellos que provienen de áreas pobres.

Sobre la base de esta experiencia práctica en terreno, pudimos facilitar un nuevo discurso de políticas públicas a las élites. Para aquellos de ustedes que son seguidores de la cultura política e intelectual norteamericana, la centralidad del factor fe como elemento significativo en todo discurso político relacionado con la prevención de la delincuencia era algo jamás antes mencionado. Era un concepto desconocido hace veinte años atrás, algo inimaginable. Hoy, el factor fe es un elemento central en Estados Unidos, en todo el rango ideológico, desde la Fundación Bradley hasta la Fundación Ford, aunque le haya costado. La Fundación Ford publicó un artículo cuyo titular es “La religión sí importa”, una concesión dolorosa de los liberales de la Fundación Ford. La idea de que las personas corrientes y los pobres, para quienes la fe era un elemento de integración de su existencia, pudiesen tener una mayor función social, era una herejía, pero había ocurrido una revolución intelectual importante entre las élites relacionadas con las políticas, lo que generó nuevos discursos.

Lo que es especialmente importante saber es que esta idea del factor fe en la lucha contra la delincuencia requiere que las élites políticas e intelectuales reconozcan la importancia de la incorporación política e intelectual de las instituciones religiosas de y para los pobres. Esta incorporación es esencial para la generación de un movimiento que efectivamente reduzca la delincuencia en el largo plazo y emprenda iniciativas que satisfagan las necesidades de los jóvenes y brinden el marco conceptual para una política extensa y racional de desarrollo de la juventud.

El estudio del caso de Boston es interesante ya que, como resultado de la participación de las instituciones religiosas negras

en el desarrollo de este dialogo vertical y lateral, pudimos lograr lo que jamás se había hecho anteriormente: la eliminación del elemento racial en la mantención del orden. En Estados Unidos, como muchos de ustedes saben, la delincuencia está desproporcionadamente concentrada en los barrios negros. Cuando las instituciones religiosas de estas comunidades se organizaron y establecieron alianzas estratégicas con las fuerzas de orden, pudimos eliminar el aspecto racial de las políticas de mantención del orden, crear un consenso acerca de la mantención agresiva del orden y, especialmente, identificar a los delincuentes violentos y aislarlos del resto de la población. Como resultado, hubo mayor consenso y un mayor apoyo a las fuerzas de orden, surgió un racional discurso político que no incluye elementos raciales, y pudimos concentrarnos en resultados medibles y obtener apoyo de otros sectores de la sociedad.

Como conclusión, y para que este milagro de la brevedad ocurra, quisiera decir que existe una nueva oportunidad para un nuevo tipo de discurso acerca de las políticas públicas que reconoce lo que llamaremos el factor fe, esencial para cualquier discurso de políticas públicas, y anoche tuvimos una conversación fascinante, porque en Estados Unidos la élite reconoció que el factor fe es un factor inevitable de la vida y necesario para solucionar problemas sociales.

El siguiente nivel de la discusión tratará el factor fe como un factor de la seguridad internacional. No quiero entrar a esa discusión, ya que es larga; pero lo que sí quiero sugerirles es que existe un interesante diálogo, en algunos aspectos tal vez el diálogo político más importante, respecto de la movilización de la sociedad civil chilena en términos de cómo integrar todos los elementos de las comunidades religiosas en una nueva discusión intelectual acerca de las políticas, relacionada con la movilización de las instituciones religiosas, enfocada a la seguridad nacional y ciudadana.

IV. EL ROL DE LAS FUNDACIONES Y LOS CENTROS DE ESTUDIO

Daniel Schmidt⁵

Q

quiero agradecer especialmente a Libertad y Desarrollo y al Manhattan Institute por su contribución para que Bradley pudiera venir a este gran país que es Chile y participar con ustedes; por permitirnos dirigirnos a ustedes y, aún más importante, por permitirnos a nosotros aprender de sus experiencias, especialmente en este momento tan interesante y dramático de la historia de Chile. Gracias a todos ustedes por darnos la bienvenida a este gran país.

Ayer tuvimos una visita a Maipú, que fue muy interesante. Pudimos ver a un gran y dinámico alcalde en acción, a ciudadanos haciendo una fila fuera de su oficina. Como nosotros éramos visitas, pasamos antes, mientras ellos firmaban un libro para solicitar una reunión con el edil. Howard mencionó, y todos ustedes lo saben: la democracia en acción requiere de ese tipo de contacto entre los funcionarios de gobierno y la ciudadanía. Fue impresionante verlo. También tuvimos la oportunidad de conocer a unos pastores maravillosos que realizaban un gran trabajo en el cual algunos de ustedes están involucrados, ya sea con ellos o en sus propias organizaciones. Eso también fue muy inspirador, tal como mencionó Carlos. Asimismo, tuvimos la oportunidad, especialmente yo, de visitar la Catedral y de reflexionar frente al busto de la Virgen y, créanlo o no, las fundaciones, ya sea en Chile o en los Estados Unidos, más que dinero, a veces necesitan oraciones para poder tomar las decisiones correctas respecto a sus donaciones, así que ese fue un momento muy especial.

Hemos escuchado dos muy buenas introducciones una presentada por Cristián Larroulet y la otra por Larry Mone, estableciendo un contexto. Cristian hizo comentarios acerca de la confianza, un capital social, algo que a nuestra fundación le interesa mucho y Howard ahondó al respecto, dándonos información histórica y actual acerca del importante rol que juegan

⁵ Vicepresidente Fundación Lynde and Harry Bradley.

las organizaciones filantrópicas en la formación, el sostén y el vigor de la vida cívica en nuestro país.

La Fundación Bradley es una organización modesta, una de las aproximadamente 60.000 fundaciones privadas en los Estados Unidos. Somos una fundación grande o pequeña según la vara con que se nos mida. Nuestra dotación de capital sólo alcanza a 566 millones de dólares y algunas universidades están en la misma posición nuestra, o en mejor posición en algunos casos, lo que nos coloca en el lugar 90 de la constelación de fundaciones del país. Entonces somos una organización bastante modesta, ubicada en el Medio Oeste del país en una ciudad llamada Milwaukee, a aproximadamente una hora al norte de Chicago. Me siento como en mi casa en Chile, porque sé que ustedes también tienen influencia alemana y Milwaukee es una ciudad con mucha influencia alemana. Nuestra fundación en realidad está en el negocio de cambiar la cultura política de los Estados Unidos. Nos interesan las políticas públicas, nos interesa hacer el bien en buena forma y, por lo tanto, tenemos gran interés en la actividad filantrópica. Queremos que la gente tenga una calidad de vida mejor y hacer el bien, y también queremos hacerlo bien y hacer donaciones que ayuden a esparcir esa capacidad para hacer el bien a un mayor número de personas. Nuestra fundación, al igual que algunas fundaciones en Estados Unidos, se concentra en la modificación de las políticas públicas.

Lo que quiero hacer en pocos minutos es informarles acerca de las actividades de Bradley, y mostrarles qué tipo de tipo de fundación es. A medida que ustedes implementen sus transformaciones en Chile, por ejemplo, tal vez al revisar su código tributario, tal como lo hicimos nosotros a inicios del siglo XX, puedan desarrollar instituciones o leyes que incentiven a las personas a participar en el debate acerca de las políticas públicas en un esfuerzo por promover la modificación del proceso mediante el cual se definen las políticas públicas en este país. Ese ha sido nuestro papel, aunque modesto, en Estados Unidos, especialmente en nuestra ciudad. Hemos hecho cosas localmente, nacionalmente e internacio-nalmente. Esa es la razón de mi visita a Chile.

Uno de los asuntos que más nos interesa es la modificación de las políticas públicas. Dado que el tiempo disponible es limitado y que

ustedes han recibido o recibirán un documento al respecto, me referiré brevemente a lo que ya Cristián mencionó, los subsidios. Uno de los temas más candentes dentro del área de las políticas públicas en nuestro país es la reforma educacional. Lo que voy a hacer en breves palabras es mencionar el tema como un ejemplo y luego revisaré siete principios. Este caso, tal como expresa el documento con más detalles, muestra cómo la Bradley Foundation ayudó a definir el futuro de las políticas públicas en Estados Unidos.

Tal vez todos ustedes conocen los problemas involucrados en nuestra reforma educacional. Tenemos problemas como todo el mundo, especialmente en las escuelas públicas de ciudades grandes. Aunque muchas de ellas son muy buenas y muchos profesores son muy buenos también, desde hace muchos años se ha deteriorado la calidad en términos del desempeño, especialmente en la sala de clases, y también se ha deteriorado el comportamiento, etc.

Comenzamos con la misión de tratar de cambiar la forma en que la gente pensaba, lo que decía y hacía respecto a la educación en nuestras ciudades. De ahí provino la idea de la libre elección de escuelas por parte de los padres, ya que -para nosotros- la responsabilidad y la libertad de los padres en lo que concierne a la educación es muy importante. Sencillamente, lo que queríamos hacer era convencer primero a las autoridades que definen las políticas a nivel de nuestra ciudad, Milwaukee, luego a nivel estatal, el estado de Wisconsin. Nos enfocamos a nivel local, porque sabíamos que si lográbamos nuestro objetivo a ese nivel podríamos extendernos a nivel nacional e incluso podríamos informar a un público más grande y transmitirles nuestra visión de la libertad de los padres en lo que respecta a la educación. Partiendo en el nivel de base, con padres que no tienen los medios para elegir educar a sus hijos en escuelas privadas o religiosas, deberían poder hacerlo, ya que tienen el derecho de elegir. Nosotros creemos que se puede confiar en los padres, que ellos pueden tomar una elección apropiada y, al hacerlo, ejercer una libertad que no sólo fortalecerá a su propia familia, a su propio barrio y a su comunidad, sino también fortalecerá y dará vigor y nueva vitalidad a nuestra vida cívica. Ese era nuestro emprendimiento, la libre elección de escuelas.

Voy a revisar rápidamente los siete pasos y luego les contaré cómo decidimos nuestras donaciones en todas las áreas, no sólo en el área de la educación. Usted me pueden seguir en el documento y ver qué hicimos para cambiar las políticas públicas en nuestra ciudad, en el estado y en todo el país para permitir a los padres, en quienes confiábamos, tomar decisiones correctas respecto a sus hijos, aunque no tuvieran los medios económicos requeridos como otros padres.

Se requirió financiamiento para investigar literatura al respecto, especialmente los textos de Milton Friedman, nombre que probablemente les es familiar, quien cree en la libertad para elegir y que investigó mucho este asunto en los '50 y a comienzo de los '60. Tomamos gente que desarrolló ideas sobre la base de investigaciones previas, también se investigó y nos aseguramos de hacer llegar los resultados al debate público a través de instituciones como el Manhattan Institute y una serie de think-tanks similares a Libertad y Desarrollo en Estados Unidos.

De ahí pasamos a un proyecto de demostración en nuestra propia ciudad con un fondo para becas mediante el cual otorgamos millones de dólares a familias que enviaban a sus hijos a colegios privados para demostrar a los funcionarios, a los burócratas y a los agentes que definen las políticas, la demanda por este sistema, el interés del mercado.

Luego desarrollamos una coalición que incluía distintos partidos del espectro político. Aunque somos una fundación conservadora, para el caso de modificación de políticas a menudo hay que formar coaliciones, algo que ustedes conocen muy bien en términos de gobernabilidad. Dirigimos nuestros esfuerzos para formar coaliciones con representantes de todos los partidos políticos y de todas las etnias, objetivo que logramos. Una vez que habíamos demostrado mediante datos que se debía trabajar en este asunto fuimos afortunados en la ciudad de Milwaukee y en el estado de Wisconsin, ya que el partido republicano en particular, el más conservador de los dos partidos, estaba dispuesto a hablar dramáticamente y con sinceridad al respecto. Como resultado hoy tenemos en Milwaukee un programa que ha pasado por una serie de pruebas que incluye 13.700 estudiantes, cuyos padres reciben aproximadamente US\$ 6.000 por año para enviar a sus niños a escuelas católicas, protestantes, independientes o privadas en la

ciudad de Milwaukee. El documento relata la historia, pero ese ha sido un asunto de importancia para nosotros.

Somos una fundación modesta, con sólo US\$ 25 millones de dólares de donaciones anuales promedio en los últimos 19 años, lo que se compara, por ejemplo, con la Fundación Ford, que dona aproximadamente 450 millones de dólares. Sin embargo, a veces se requiere más que dinero. Un buen liderazgo, por supuesto, a veces la oración, e incluso un buen menú, puede marcar la diferencia.

Quisiera ahora revisar rápidamente las siete directrices o principios que nos guiaron, los que les podría servir, aunque no sean una fundación, en términos de su propia misión y como organizarla e implementarla. Tal vez en su vida cívica cuando apunten a la formación de instituciones como las nuestra o aquellas que mencionó anteriormente Howard, estos principios les podrán servir como referencia.

En primer lugar, uno de los principios más importantes para nosotros es la **claridad de la visión**. En nuestro quehacer, los filántropos que logran sus objetivos referidos a políticas públicas saben qué representan y están sumamente comprometidos con sus principios, que no transan. La claridad de visión para nosotros es el punto de partida: se debe conocer la misión, organizarse en torno a ella y adherirse a ella.

En segundo lugar, los filántropos que logran sus objetivos referidos a las políticas públicas **redefinen el debate público**. En el caso de las escuelas, hemos participado en diversos casos; hicimos un esfuerzo especial para encontrar líderes, líderes intelectuales, desarrolladores de decisiones públicas y privadas que pudieran modificar el debate público. Los filántropos que lo logran, lo hacen mediante la inversión estratégica en ideas y recopilando los datos apropiados. Creemos que todo esto es importante, la parte estratégica de las ideas y también la parte de los datos.

El tercer atributo de los filántropos efectivos es que **piensan a largo plazo**. Brindan apoyo a largo plazo a las instituciones que mejor implementan la misión de las fundaciones e instituciones.

En cuarto lugar, **formar amplias coaliciones** multirraciales y de todas las tendencias partidistas. En la filantropía, la incapacidad para hacer esto es uno de los mayores obstáculos para el éxito de las políticas públicas. Creemos que sin desarrollar coaliciones no se puede ganar.

En quinto lugar, la filantropía efectiva y las políticas públicas **no temen a la controversia, pero tampoco la buscan**. No buscan la controversia porque habitualmente los filántropos desean que todo salga bien y quieren medir todo, desean tener éxito y que el personal pueda informar a los directores de su éxito; pero, básicamente, en el área de las políticas públicas, de la filantropía y las organizaciones tiene que surgir la controversia pública. No debemos temer a la impopularidad. Muchos intereses poderosos se alinearán contra ustedes. En nuestro caso, fue el Partido Demócrata/Sindicato de Profesores - que constituye una parte importante del Partido Demócrata - el que se opuso a nuestra iniciativa de elección de escuela. No debemos temer a ese tipo de controversia.

En sexto lugar y séptimo lugar, y finalmente, voy a destacar nuevamente que, en los Estados Unidos, la filantropía orientada a la modificación de las políticas públicas debe preocuparse especialmente de: 1) **identificar las circunstancias** locales; 2) **identificar el liderazgo**, y; 3) **utilizar sin temor todos los instrumentos** disponibles, los medios, la prensa y, especialmente, las historias dramáticas disponibles en el área de las políticas públicas, para convencer a la gente a través de testimonios, para que vean como cumplen su misión, y cómo ellos pueden dar testimonio de su propia misión.

Esto, de alguna forma, se asemeja a un recetario de cocina, pero son los principios que nos guían y a los que tratamos de adherirnos de la mejor forma posible, humanamente, para hacer una diferencia en las políticas públicas. Tal vez el reflexionar acerca de ellas y el analizar nuestra historia de elección de escuelas pueda constituir un ejemplo, una metáfora, para ustedes y su importante trabajo en Chile, la construcción de esa confianza, esa malla cívica que es tan vital para el desarrollo de una sociedad democrática realista.

V. CONCLUSIONES

Las exposiciones recién presentadas ponen de manifiesto el aporte que la sociedad civil puede realizar en el capital social de un país. Más allá de los servicios que prestan, destaca además el sentido de responsabilidad y autonomía que estas instituciones irradian como fruto de su trabajo.

Las fundaciones, corporaciones, etc. tienen el mérito de aglutinar en forma voluntaria los intereses más diversos, ofreciendo soluciones alternativas al Estado y –muchas veces– más eficientes que las de este. La reducción del crimen y las mejoras en educación, expuestas por los señores Rivers y Schmidt, son sólo algunas de sus acciones.

Desde el punto de vista de una sociedad de libertades, las instituciones propias de una sociedad civil fuerte garantizan un límite al Estado y permiten una focalización de los recursos acorde a los propios intereses de los contribuyentes, y no de la autoridad. De esta manera, se plantea para Chile la necesidad de flexibilizar el acceso a los recursos que existe para las instituciones sin fines de lucro. Más que una competencia, el Estado debe considerarlas como socias, capaces de concitar el apoyo de miles de ciudadanos comprometidos con las más variadas causas.

El ejemplo de los Estados Unidos en cuanto a volúmenes de participación y donación, sin duda se constituye en un desafío para la realidad chilena. Una sociedad civil fuerte, que no dependa del Estado, es fundamental para la consolidación de una sociedad democrática, estable, libre y responsable.